

Le foncier dans les politiques de développement au Burkina Faso :

Enjeux et stratégies

Moussa Ouédraogo

Dossier no. 112

L'auteur

Moussa Ouédraogo est géographe au Programme National de Gestion des Terroirs depuis juin 1987. Il est présentement chargé de la capitalisation des expériences des projets en cours sur le terrain et de l'animation de la concertation entre les différents acteurs impliqués dans le développement du monde rural. Egalement membre du Groupe d'Action et de Recherche sur le foncier (GRAF), il excelle de plus en plus sur les questions foncières et le processus de décentralisation en milieu rural.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Moussa Ouédraogo à l'adresse suivante :

CN/PNGT 01 BP 1487 Ouagadougou 01 Burkina Faso. Fax : (226) 31 74 10 ;
e-mail : moussaouedraogo@hotmail.com

Remerciements

Aux membres du Réseau GRAF, notamment à Lancina PARE, Dr en géographie et spécialiste du foncier, Mahamoudou ZONGO, enseignant à l'Université de Ouagadougou, Hubert OUEDRAOGO, coordonnateur du réseau GRAF, David KABORE pour avoir apporté leurs commentaires et suggestions dans l'orientation et la conception du présent document. A Bara GUEYE, Armelle FAURE et Suzanne PIRIOU-SALL pour tous les conseils et suggestions prodigués et au Dr Camilla TOULMIN pour les suggestions dans la finalisation du document.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Le foncier et stratégies de développement rural.....	3
2.1 Les stratégies et politiques avant les années 1970.....	3
2.2 Les stratégies et politiques après les années 1970	4
3. La stratégie de développement rural décentralisé.....	8
3.1 L'ampleur de la dégradation des ressources naturelles.....	8
3.2 La gestion de la fertilité des sols.....	10
3.3 La dualité entre règles traditionnelles et loi moderne.....	12
3.4 La tendance à l'individualisation des droits fonciers	15
3.5 Les tendances à la surpolitisation de la question foncière.....	18
4. Le sécurisation foncière et décentralisation.....	21
4.1 Le renforcement et la capitalisation des opérations de sécurisation foncière.....	21
4.2 Projets pour la récupération des terres dégradées.....	21
4.3 L'adoption du terroir comme échelle de planification spatiale des actions du développement à la base.....	22
4.4 La réglementation de l'action des nouveaux acteurs.....	23
4.5 La décentralisation des études d'impact sur le foncier.....	23
4.6 L'application de mesures obligatoires liées à l'exploitation des terres.....	24
4.7 L'adaptation des règles juridiques sur le foncier à la réalité terrain.....	24
5. Conclusion.....	26
Références.....	27

1. Introduction¹

L'économie du Burkina Faso est essentiellement fondée sur les activités agro-sylvo-pastorales. Malgré l'adversité des aléas climatiques, ce domaine d'activités demeure le secteur le plus important de l'économie du pays. Il compte 30% du PIB et génère 50% des recettes d'exportation. Il est dominé par les petites exploitations familiales de 3 à 6 ha avec 3 à 5 actifs agricoles. Les spéculations portent principalement sur les céréales (sorgho, mil, maïs, riz) qui occupent plus de 80% des superficies cultivées annuellement. Quant aux cultures de rente, (coton, arachide, sésame) elles occupent 12% des superficies cultivées annuelles. La production de coton qui représente environ 50% de ces superficies, a progressé depuis 1994 pour atteindre 285 000 tonnes en 1998. Les exportations de coton représentaient 70% des exportations totales en 1998. L'arachide atteint environ 200 000 tonnes essentiellement destinées à la consommation interne.

Les données ci-dessus montrent l'importance de la terre comme étant le principal support de la promotion des activités économiques, notamment pour les communautés rurales. Elle est de ce fait, un facteur déterminant dans la cohésion des communautés rurales nécessaire à la promotion du développement d'un pays. Son accès constitue la condition première et indispensable de la production et de l'amélioration des performances des activités du monde rural.

C'est pourquoi depuis le milieu des années 80, les acteurs du développement posent au premier rang de leurs préoccupations la question de la sécurité foncière. En effet, avec la persistance des aléas climatiques depuis les années 1970 et les conséquences des actions anthropiques, on assiste à un rétrécissement de plus en plus dramatique des terres utiles.² Or avec l'accroissement de la population humaine et animale, la pression

1. Le Programme Zones Arides de l'IIED ne partage pas nécessairement toutes les opinions exprimées dans cet article ou dans tout autre Dossier publié au sein de cette collection. Nous espérons cependant promouvoir ainsi le débat sur les questions clés relatives à la gestion des ressources naturelles et invitons les lecteurs à communiquer leurs réactions directement aux auteurs ou par le biais de notre adresse électronique: drylands@iied.org.

2. Le phénomène de la désertification dans l'ensemble du pays se caractérise par une évolution régressive jusqu'à la disparition totale du couvert végétale. Cette situation expose les sols aux facteurs de dégradation tels que l'ensoleillement et le ruissellement des eaux qui emporte toute la partie arable. Par ce processus, d'importantes superficies de terres se retrouvent impropres à l'agriculture.

foncière est de plus en plus forte dans bons nombres de localités du pays. Ainsi les compétitions pour accéder aux bonnes terres considérées au départ comme des malentendus mineurs entre les acteurs sur le terrain vont se transformer au fil des années en des problèmes fonciers au sens strict du terme. Aujourd'hui, les problèmes fonciers rencontrés sur le terrain sont tels que les pratiques traditionnelles ne sont pas toujours à même d'apporter des solutions appropriées. En effet les mutations socio-économiques et les besoins monétaires de plus en plus importants des communautés rurales ont fait évoluer les pratiques de production de subsistance à la production de marché. La satisfaction de ces nouveaux besoins nécessite l'amélioration des performances des systèmes de production. Cependant, cet objectif ne peut être atteint que lorsque les producteurs peuvent accéder aux systèmes de crédit leur permettant de faire face aux différentes charges liées à la production. Malheureusement, les pratiques traditionnelles de gestion du foncier n'offrent pas suffisamment de garantie pour encourager les investissements productifs. De même le dualisme entre règles traditionnelles et lois modernes constitue un frein à la meilleure gestion des potentialités existantes.

Toutes ces difficultés entravent la mise en œuvre des approches de développement durable en cours depuis les dix dernières années.

La présente analyse qui a pour objectif de contribuer à une meilleure intégration des questions foncières dans les politiques et stratégies de développement, aborde successivement la prise en compte de la problématique dans l'évolution des approches de développement, les enjeux fonciers qui peuvent gêner la promotion du développement durable et des suggestions pour atténuer les effets des multiples difficultés.

2. Le foncier et stratégies de développement rural

Les politiques et stratégies de développement mises en œuvre au Burkina Faso ont été fortement tributaires des facteurs climatiques qui ont eu des conséquences néfastes sur les conditions de vie des populations rurales. Suivant l'évolution des paramètres agro-climatiques, deux grandes périodes peuvent être distinguées dans le processus de développement. Une première période avant les années 70 caractérisée par une abondance des ressources naturelles et une bonne pluviométrie dans presque toutes les régions du pays. Une seconde période après les années 1970 avec l'installation d'une sécheresse endémique qui a provoqué un déséquilibre écologique générale. L'importance de la question foncière dans les politiques et stratégies de développement connues dans le pays a suivi cette tendance générale.

2.1 Les stratégies et politiques avant les années 1970

En héritant des politiques de développement coloniales après les indépendances, le pays a opté pour des stratégies fondées sur les concepts tels que le rendement soutenu et l'accroissement de la productivité. L'objectif poursuivi était surtout le développement économique des différentes régions. A cause de l'abondance et de la qualité des ressources naturelles, il ne semblait pas opportun à cette époque de mobiliser les populations autour des actions de protection ou de restauration. Ainsi dans les projets, les composantes environnementales même si elles n'étaient pas totalement absentes, occupaient une place marginale. Orientées donc vers des objectifs de production dans un contexte très favorable (conditions climatiques très favorables, abondance des ressources naturelles, très faible pression humaine et animale), les stratégies de développement se sont très peu confrontées à des problèmes fonciers majeurs. En règle générale, la gestion du foncier dans le monde rural était fondée sur les droits coutumiers. Les seules implications de la puissance publique dans le foncier en milieu rural se situaient essentiellement dans la gestion des domaines classés (forêts classées ou protégées et les réserves de faune).

2.2 Les stratégies et politiques après les années 1970

En terme de stratégie et de politique de développement, cette période peut également être subdivisée en deux :

Des années 1970 à la fin des années 1999

Elle est caractérisée par la persistance de la sécheresse et ses conséquences sur les ressources naturelles qui ont mis à nu les insuffisances des premières stratégies de développement adoptées par le pays sur la gestion du potentiel naturel. Ainsi verra le jour, la seconde génération des approches de développement qui intégreront la dimension environnementale comme une préoccupation majeure. L'aménagement et la gestion des ressources naturelles constitueront des composantes importantes des projets de développement. Les actions ont porté sur la récupération des terres dégradées à travers des techniques comme les diguettes d'abord en terre puis en pierres, les plantations individuelles ou collectives, l'utilisation et l'application des engrais chimiques pour la restauration de la fertilité des sols, etc. Malgré l'importance des investissements financiers qui seront consentis, les résultats atteints seront en deçà des objectifs escomptés. Mais, les différentes évaluations ont permis de comprendre et de prendre conscience de la complexité des solutions à apporter à la dégradation des ressources naturelles. En effet, il est apparu que les solutions techniques à elles seules, ne pouvaient pas permettre d'assurer une gestion durable de celles-ci. Désormais, la question foncière, les prix des produits agricoles non rémunérateurs aux producteurs et la participation effective et consciente des populations locales sont considérées comme des contraintes de développement.

La prise en compte de ces préoccupations s'est traduite en 1984/85 par la promulgation de la loi sur la Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) qui a affirmé la propriété de l'Etat sur l'ensemble du Domaine Foncier National.³ Parallèlement à la promulgation de la loi, de nouvelles approches de développement seront expérimentées et vulgarisées. C'est le cas des approches Gestion⁴ des Terroirs, développement local, etc. Dans la mise en

3. Outre les objectifs de promotion des activités du monde rural, la RAF avait également pour but de briser le pouvoir des chefs coutumiers et permettre au plus grand nombre de populations d'accéder aux terres agricoles.

4. La gestion des terroirs ou approche terroir est une approche de développement rural basée sur la participation et la responsabilisation des communautés rurales pour gérer au mieux les ressources d'un espace défini, le terroir, dans un cadre de sécurité foncière afin d'assurer leur durabilité et d'accroître leur valorisation.

œuvre de ces approches sur le terrain, des résultats importants ont été atteints (développement des capacités locales, implication des communautés rurales dans la conception et la mise en œuvre des micro-projets, etc). Malgré les acquis importants, les différentes évaluations ont révélé la nécessité d'une synergie des interventions pour une plus grande efficacité des actions menées sur le terrain en matière de gestion des ressources naturelles. Il s'agissait de mettre l'accent sur l'harmonisation des démarches de mise en œuvre des projets, le partage de façon très explicite et clair des responsabilités entre les communautés locales, l'Etat et les autres intervenants, la définition de mécanismes pertinents de concertation et de coordination entre les différents acteurs. L'ensemble de ces mesures et dispositions devraient permettre d'atteindre des résultats durables dans la mise en œuvre des projets. C'est à ce titre que le Gouvernement a entrepris courant l'année 2000, la conception et la mise en œuvre d'une politique de développement durable décentralisé.

A partir de l'année 2000: l'adoption de la politique de développement rural décentralisé

Cette initiative du Burkina Faso s'inspire du concept du développement durable et de son évolution en cours dans la sous-région depuis ces dix dernières années. Il s'impose de plus en plus comme l'une des alternatives pertinentes pour la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre la pauvreté. Le concept peut être interprété de diverses manières, mais on peut lui reconnaître au moins deux grandes significations⁵ : la première tend à indiquer que le développement ne peut être durable que s'il est effectivement pris en charge par les populations qu'il concerne, ce qui suppose une certaine libéralisation politique et une pratique effective de la démocratisation à la base. La seconde rappelle qu'il ne peut y avoir de développement durable si celui-ci se fait au détriment de l'environnement ; ce constat s'applique à la bonne gestion des ressources naturelles sur lesquelles se fonde la plus grande partie des activités humaines, mais aussi, de façon plus générale, à la sauvegarde des équilibres écologiques qui assurent la continuité des conditions de vie actuelles sur la terre.

Pour Jean Bonnal⁶ il n'y a de *développement durable* que si sont prises en compte la *durabilité écologique, technique, sociale et institutionnelle*. Selon l'auteur, la première existe quand les modes de mise en valeur des

5. Lire aussi FENU, 1992 : vers un éco-développement participatif.

6. Lire aussi Jean Bonnal, 1997: les acteurs et leurs stratégies vis à vis des ressources naturelles.

ressources naturelles permettent la conservation du potentiel existant, sa régénération voire son amélioration. La deuxième, lorsque les techniques sont réellement appropriées par les utilisateurs et maîtrisées par eux. La troisième, plus difficile à obtenir, existe quand les conditions de la reproduction et de l'élargissement d'une activité sont remplies et offrent aux producteurs une sécurité vivrière et monétaire. La quatrième suppose que les actions de développement favorisent une recomposition sociale qui intègre l'héritage historique, social et culturel et permette l'élaboration, par la société locale, des règles nouvelles nécessaires pour répondre aux défis auxquels elle est confrontée. La cinquième, enfin, prévaut si l'adaptation des institutions existantes ou la création de nouvelles institutions (à l'échelon local, régional ou national) peut garantir, au départ des projets, une poursuite des actions du développement.

Cette nouvelle perception montre que les résultats escomptés dans les projets ne peuvent être atteints que si l'on donne une importance égale aux différents aspects écologiques, agronomiques, économiques et sociaux du développement. Mais le problème de la durabilité ne se pose pas de la même façon suivant les pays et les contraintes en présence.

Au Burkina Faso, les enseignements des différentes stratégies de développement ont mis en exergue trois facteurs déterminants à prendre en compte dans la réussite des projets. Il s'agit d'abord de la responsabilisation effective des populations locales dans la prise en main de leur propre développement. Ensuite, la conservation et la restauration du capital de base indispensable à la poursuite des activités de production agropastorale. Enfin, la concertation des différents acteurs et la coordination des interventions sur le terrain.

La prise en compte de ces trois dimensions a amené le Gouvernement Burkinabè à définir une ***politique de développement durable décentralisé***⁷ fondée sur les principes suivants :

- La responsabilisation totale des communautés de base, fondée sur une planification ascendante et décentralisée des actions et des investisse-

7. Cette stratégie est définie à travers un document intitulé « lettre de politique de développement rural décentralisé ». Son objectif est de servir de cadre fédérateur aux différents programmes et projets de développement rural, afin de permettre un usage plus efficace des ressources et une couverture nationale de qualité en matière de lutte contre la pauvreté. Tous les ministères impliqués dans le développement du monde rural ont pris part activement à sa conception.

ments. Dans cette approche, la maîtrise d'ouvrage des investissements doit être assurée au niveau local par les bénéficiaires eux-mêmes dans le cadre de structures représentatives servant de cadres locaux de réflexion, de dialogue, de concertation et de prise de décision.

- Le recentrage du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes d'orientation et de définition de priorités d'ensemble. A ce titre, l'accent doit être mis sur la mise en place et le fonctionnement d'un cadre législatif réglementaire approprié, l'appui à la mobilisation des ressources financières, la coordination des interventions, le contrôle de l'application des mesures de gestion, etc.
- Le co-financement des investissements basé d'une part sur l'apport extérieur sous forme de subvention à travers un fonds de développement local et d'autre part, la contribution des populations sous des formes variées (financière ou physique) dans la réalisation des micro-projets.
- La concertation aux différents niveaux (communautés rurales, collectivités rurales décentralisées, services techniques et administratifs de l'Etat, ONG, société civile, partenaires financiers) en vue de limiter les incohérences et d'organiser les complémentarités.
- L'adaptation des outils aux spécificités locales par la détermination des modes de contributions des bénéficiaires, la pondération de la participation financière locale, l'élaboration de règlements intérieurs et de cahiers de charge dans la mise en œuvre des activités, l'élaboration de code de financement, etc.

Cette nouvelle stratégie se positionne aujourd'hui, comme le cadre idéal pour répondre de façon efficiente aux problèmes complexes du développement du monde rural, notamment en ce qui concerne la gestion durable des ressources naturelles. En cela, elle est explicite sur le partage des pouvoirs entre l'Etat et les communautés de base. Elle prévoit en effet les mécanismes et les instances d'appropriation et de gestion des pouvoirs y compris les différents niveaux de prise des décisions. Mais le plus grand défi de cette stratégie est de trouver des solutions pragmatiques à la gestion du foncier, qui constitue aujourd'hui la trame de fond du succès de toute entreprise dans la lutte contre la pauvreté dans le monde rural.

3. La stratégie de développement rural décentralisé

3.1 L'ampleur de la dégradation des ressources naturelles

La terre et toutes les autres ressources naturelles constituent le potentiel de base de la conduite des activités agro-sylvo-pastorales dans le monde rural. Ce secteur d'activités fournissait, en 1998, 30% du produit intérieur brut et presque 80% des exportations du pays. Or, la dégradation qui affecte les ressources naturelles depuis le début des années 1970 ne cesse de s'aggraver au fil des années. De nos jours, il est difficile d'avancer des chiffres exacts sur l'ampleur du phénomène à cause de l'absence de bases de données fiables et à jour⁸ sur l'occupation actuelle des terres. Mais des informations extraites des rapports d'études conduites par les ministères les plus impliqués dans la gestion des ressources naturelles (agriculture, ressources animales, économie et finance) donnent la situation suivante :

- des phénomènes érosifs correspondant à une perte annuelle de quelque soixante (60) millions de tonnes de terre arable ; (Ministère de l'agriculture/PNGTV, 1989)⁹ ;
- un faible niveau d'infiltration des eaux de pluies correspondant à une perte d'un milliard de mètres cube de terre par an (Ministère de l'agriculture/PNGTV, 1989) ;
- le recul des superficies forestières à cause principalement de l'extension des terres de culture et de la demande de plus en plus forte des producteurs. Ainsi, de 1980 à 1993 ces formations ont régressé de 1,26 millions d'hectares, soit, approximativement, 105.000 ha par an (MEE, mars 1996).

8. Une des insuffisances de la planification du développement dans le pays se situe dans l'accessibilité des données pertinentes. Les informations sur l'ampleur de la dégradation sont souvent estimées sur des données très anciennes. Des tentatives sont en cours au niveau du Programme National de Gestion des Terroirs pour constituer une base de données sur la dégradation des terres. Une partie des données partielles seront utilisées pour illustrer des exemples dans le document.

9. Ces tendances en cours depuis les années 70 se poursuivent encore de nos jours.

Selon le ministère de l'Agriculture,¹⁰ le pays totaliserait neuf (9) millions d'hectares de terres potentiellement cultivables. On estime qu'un tiers est déjà mis en culture. Ces potentialités sont inégalement réparties suivant les régions. De même, la pression sur ces ressources naturelles diffère d'une région à une autre. Selon les estimations de l'étude sur la typologie des exploitations, certaines localités des régions de l'Est, de l'Ouest et du Sud-ouest pourraient voir leurs terres agricoles complètement occupées entre 2013 et 2031. Ces projections sont faites sur la base des défriches nouvelles et des jachères qui atteignent, chaque année 10.000 ha à 20.000 ha. Pour d'autres régions telles que la Boucle du Mouhoun, la Sissili, le Boulgou et le Centre sud où les disponibilités sont faibles (100.000 ha à 200.000 ha), l'occupation totale des terres entamée depuis les années 1999 sera complète autour des années 2006.

Les résultats partiels d'une étude sur l'état de la dégradation des terres¹¹ commanditée par le PNGT et conduite par l'INERA, montrent que dans certaines provinces du Nord, de l'Est et du Centre, les zones dégradées atteignent quelquefois 65% de leur superficie totale. Très souvent, plus de 40% de ces terres sont fortement dégradées et donc difficilement exploitables au plan agricole. C'est le cas de la province de la Gnagna, située dans la région Est du pays. Pour une superficie totale de 869.300 ha, 15% des terres sont très fortement dégradées, 26% fortement dégradées, 35% moyennement dégradées et 25% peu dégradées.

Or, au regard de l'évolution actuelle des statistiques sur la population et le cheptel, il se posera inéluctablement (si les conditions actuelles ne changent pas) de sérieux problèmes de disponibilité des terres utiles pour la promotion des activités agro-pastorales. En effet, les données des différents recensements de population publiés par l'Institut National des Statistiques et de la Démographie (INSD), indiquent que le Burkina comptait 5 millions habitants en 1975 ; cette population est passée à 8 millions en 1985 et plus de 10 millions en 1996, dont 8.7 millions résident en milieu rural. Ainsi de 22 habitants au km² en 1975, la densité moyenne

10. Ministère de l'agriculture, octobre 1997: Etude sur la typologie des exploitations agricoles familiales et adoption d'une nouvelle stratégie agricole.

11. Cette étude qui est en cours a pour objectif d'évaluer le niveau de la dégradation des terres dans une trentaine de provinces. Ces informations sont utiles pour la planification des actions de restauration des ressources naturelles dans la mise en œuvre du programme national de gestion des terroirs. L'étude est conduite sur la base de l'exploitation d'images Landsat TM des années 1994 et 1999. La caractérisation du degré de dégradation est estimée sur la base de la dégradation des formations végétales.

de la population a atteint 37,66 habitants au km² en 1996. Quant aux villages,¹² ils sont de plus en plus peuplés avec 49% dont la population est comprise entre 100 et 1.000 habitants ; 30% dont la population est supérieure à 1.000 habitants ; les localités (les moins peuplées) dont la population est inférieure ou égale à 100 habitants ne représentent que 21% de l'ensemble des villages que compte le pays.¹³

Au niveau du cheptel, les estimations faites par le Ministère des Ressources Animales donnent environ 4.500.000 têtes de bovins, 6 207 200 ovins, 7 913 500 caprins, 586 600 porcins, 472 400 équins et 20 517 500 volailles. Les taux de croît sont de 2% pour les bovins et de 3% pour les caprins et les ovins. Pourtant, les pâturages sont pratiquement saturés dans certaines régions (Sahel et régions Centre du pays par exemple), voire très dégradés obligeant les éleveurs à se concentrer dans les zones Sud, Sud-Ouest et Ouest du pays. Ce qui accélère le processus de dégradation des ressources naturelles.

3.2 La gestion de la fertilité des sols

Depuis la fin des années 80 on assiste à une augmentation de plus en plus importante de la population urbaine et de celle du nombre des villes. Cette situation a également accrue la demande en produits alimentaires, en énergie domestique, en matériaux divers de construction et offre de ce fait un marché potentiel pour les productions du monde rural. Mais la demande étant de plus en plus importante, les pratiques traditionnelles ont progressivement évolué de la production de subsistance à la production de marché. Outre la satisfaction des marchés urbains, les besoins monétaires des communautés elles-mêmes sont importants afin de pouvoir accéder aux soins de santé, à l'éducation des enfants, aux facteurs de production, etc.

La réponse à tous ces besoins s'est traduite par l'augmentation de la production. Celle-ci s'est faite au prix de la destruction de l'environnement par une mise en culture d'importantes superficies de terres sans mesure d'accompagnement pour la reconstitution et/ou la restauration du potentiel de base. Ce phénomène a marqué de nombreuses régions à tra-

12. Dans le cadre de la collecte et de la diffusion des informations pour aider à la décision, le Burkina Faso dispose d'une base de données sur les localités. La base de données contient des informations multi-sectorielles (population, éducation, santé, agriculture, sol, eau etc).

13. Informations extraites de la Base de Données sur les Localités du Burkina (BDLB), version de avril 2001.

vers la culture des produits de rente tels que le coton et l'arachide. Les techniques de production de ces deux spéculations ont eu des effets néfastes sur la fertilité des sols, de même que sur la structure physique des terres.

Cette situation s'est aggravée à partir des années 1991 avec l'adoption du programme d'ajustement structurel dont les principes fondamentaux sont que l'Etat se désengage des missions qui peuvent être assurées par le privé et les collectivités. Ainsi, l'activité d'approvisionnement du monde rural en intrants de production, notamment les engrais a été libéralisée et est dévolue aux opérateurs économiques privés. Malheureusement les effets escomptés par cette libéralisation sont loin d'être atteints car les produits importés sont soit trop chers pour le pouvoir d'achat des paysans, soit qu'ils sont de mauvaises qualités. De même, les centres d'approvisionnement sont généralement très éloignés des producteurs ; ce qui a des incidences sur le coût des produits car il faut prendre en compte les frais de transport. De ce fait, on assiste à une très faible utilisation des fertilisants dans les exploitations mettant à rude épreuve la gestion de la fertilité des sols. De façon générale, toutes les provinces du pays sont aujourd'hui confrontées à ces difficultés de gestion de la fertilité des sols. Les terres sont soumises à une exploitation minière et les jachères sont de plus en plus courtes à cause de la réduction des potentialités et de la pression démographique croissante.

Outre les mauvais rendements qu'elle engendre, la baisse de la fertilité des sols est source également de problèmes fonciers. Dans les localités du Centre du pays, elle est aujourd'hui l'une des principales causes des conflits fonciers car les terres utiles sont souvent confinées aux plaines et aux bas-fonds. La fertilité de ces types de terres est saisonnièrement reconstituée avec l'écoulement des eaux de pluie qui dépose en ces endroits la matière organique (l'humus) issue de la végétation et des déchets des animaux transhumants. Ainsi, compte tenu de leur valeur agronomique, elles font l'objet de conflits entre les producteurs pour leur exploitation. Dans la même région, on a constaté que les terres impropres à l'agriculture font rarement l'objet de conflits entre les producteurs. Elles le deviennent une fois que la fertilité a été restaurée. Pourtant c'est dans cette région du plateau centrale que les actions de restauration des terres sont les plus intenses avec le foisonnement des projets et des ONG's. Malheureusement, dans la plupart des cas, les enjeux fonciers n'ont pas suffisamment été intégrés dans les stratégies de mise en œuvre des

actions sur le terrain. Conséquence, la mise en culture des terres restaurées est très souvent source de conflits entre « demandeurs » et « propriétaires ».

Même si le phénomène ne se pose pas avec la même intensité dans toutes les régions du pays, il faut reconnaître que les tensions pour l'occupation des terres fertiles mettent de nos jours face à face, les autochtones entre eux, les autochtones et les migrants, les paysans traditionnels de façon générale et les nouveaux acteurs qui recherchent des terres les plus productives pour y investir, etc. Très souvent chacun des protagonistes reste campé sur sa position ; les uns revendiquant leur droit de propriété sur les terres querellées, les autres faisant valoir les investissements humains et financiers consentis pour restaurer les terres. C'est ainsi que, de la valeur agronomique des sols comme source de conflit au départ, l'on arrive à des problèmes fonciers souvent aiguës qui se caractérisent par le durcissement de l'accessibilité aux terres quelle que soit leur valeur dans la plupart des localités du pays.

3.3 La dualité entre règles traditionnelles et loi moderne

En vue d'assurer une certaine équité dans l'accès et l'exploitation des ressources naturelles de façon générale, le Burkina Faso a promulgué, en 1984/85, une loi sur la Réorganisation agraire et foncière¹⁴. Au terme de cette loi, le domaine foncier national est de plein droit propriété de l'Etat. Son application sur le terrain devait également permettre d'inciter et de promouvoir les investissements économiques et privés dans le secteur agricole. En effet, la diversité des situations et le caractère verbal des accords et autres transactions traditionnelles constitueraient des limites objectives en créant une insécurité foncière suffisante pour décourager les investissements économiques. De même les pratiques traditionnelles ne sont pas recommandées au niveau des institutions financières; toute chose qui ne permettent pas de moderniser le secteur agricole en facilitant l'accès aux systèmes de crédits.

Malgré les objectifs pertinents de développement poursuivis, l'application de la loi sur le terrain, notamment en milieu rural se fait avec beaucoup de difficultés. Ainsi, les règles de jeux et les instances de prise des

14. Prenant en compte l'évolution politique du pays et les enseignements tirés des expériences terrain, la loi a été relue successivement en 1991 et 1996.

décisions prévues par les textes ne semblent avoir aucune légitimité au regard des pratiques en cours sur le terrain. Cette situation rend la gestion du foncier tellement complexe et confuse à tel enseigne qu'on est tenté de se demander, qui gouverne le patrimoine terre en milieu rural ? et comment ? En effet, dans la pratique, tout le monde y compris ceux-là même, qui sont chargés de concevoir et de faire appliquer la loi se réfèrent aux règles traditionnelles lorsqu'il s'agit pour eux d'accéder à la terre en milieu rural. Le schéma est le même et il consiste à s'adresser, directement ou par l'intermédiaire d'une tierce personne, aux « propriétaires terriens ». Ainsi, tous ceux qui s'intéressent au foncier, y compris les intellectuels, accèdent aux conditions à remplir, notamment les offrandes aux ancêtres pour implorer leur pardon et leur protection dans l'utilisation des terres concédées. De ces constats, on peut affirmer qu'il y a, de fait, une reconnaissance des droits fonciers coutumiers, pourtant illégaux depuis la promulgation de la RAF.

Or, selon les dispositions de la loi sur le foncier, « les personnes exploitant des terres du domaine foncier national pour l'agriculture, l'élevage, la sylviculture au moment de la publication du décret continuent à les exploiter. Toutefois, **les nouveaux défrichements sont obligatoirement soumis à l'autorisation de l'administration** et ne peuvent être exécutés que sous le contrôle et l'encadrement des structures et services compétents ». Depuis la promulgation de la loi cette disposition n'a jamais pu être appliquée.

De l'analyse de la situation sur le terrain, deux faits majeurs semblent expliquer les difficultés que rencontrent la loi sur la Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) dans son application. D'une part, il y'a le difficile ancrage des textes de loi dans des communautés rurales fortement attachées à leurs croyances et pratiques traditionnelles. De ce fait, les tentatives menées sur le terrain ont butté sur des considérations selon lesquelles, seuls les lignages dépositaires des coutumes sont habilités à statuer sur la question foncière. Ainsi, les structures prévues par la RAF pour gérer le foncier en milieu rural n'ont jamais pu se substituer aux sphères de prise des décisions en la matière dans les villages. D'autre part, la dualité entre les règles traditionnelles et la loi moderne sur le foncier semble auto-entretenu par les pratiques des différents acteurs sur le terrain. A ce sujet, le comportement des nouveaux acteurs pour accéder au foncier est révélateur. Bien que regroupant d'éminentes personnalités telles que des ministres, des élus du peuple, des administrateurs, des mag-

istrats, des hommes de tenues connaissant la loi, (mieux elles en sont les géniteurs et les acteurs), les règles coutumières sont toujours privilégiées aux dispositions juridiques modernes lorsqu'il s'agit pour elles d'accéder à la terre : « qui est fou ? » arguent -elles.

Cependant, si les règles traditionnelles constituent la référence pour accéder au foncier, il n'en est pas toujours le cas dans la gestion des conflits entre les acteurs. En effet, en cas de conflit lorsqu'une partie des protagonistes n'est pas satisfaite de la manière dont le différend est réglé elle fait recours aux juridictions modernes. A ce niveau les instruments sur lesquels se basent les juges pour dire le droit sont essentiellement constitués par les textes sur la Réorganisation agraire et foncière. Or, n'ayant pas été la référence au moment des transactions, la loi apparaît naturellement « illégale » pour légiférer sur la question suivant la perception des communautés rurales, notamment les sphères de décision sur le foncier. Ainsi, les jugements rendus suivant le droit moderne sont très souvent contestés et ne sont pas toujours bien suivis sur le terrain. Dans certaines régions (Sahel et le Plateau central), la situation est telle que la voix de la justice ne semble pas être la solution idéale à l'apaisement ou à la résolution des tensions sociales. Selon les propos d'un magistrat¹⁵ « les conflits fonciers tranchés selon la loi moderne et rien que selon elle ne s'éteignent jamais. De plus, la solution judiciaire engendre toujours une des deux situations suivantes: soit le vainqueur (devant la justice) est traité comme un paria ou un banni qui fini par fuir son milieu sous diverses pressions; soit, il revient au tribunal pour coups et blessures, intimidations et menaces diverses de mort. Dans tous les cas, en matière foncière, la raison en justice s'arrête généralement à la porte du palais et tout le monde en est conscient ».

Cette dualité entre les principes traditionnels et la loi moderne de même que le double jeu des acteurs entre les deux références ont des conséquences néfastes sur la cohésion nécessaire des communautés rurales pour la mise en œuvre des projets de développement. Mais c'est surtout

15. Ces propos sont d'un magistrat qui a assumé les fonctions de juge d'instruction dans le Sahel burkinabé. Dans cette région la dégradation très poussée des terres est à l'origine des multiples conflits. La résolution des tensions est très souvent sanglante. Cette situation se constate également dans la région du plateau central notamment dans la province du Bam où des conflits fonciers jugés et tranchés depuis bientôt plus de cinq ans continuent à faire des vagues de tensions sanglantes. De même, les conflits fonciers relatés à travers la presse écrite, notamment par les éditions Sidwaya, montrent l'ampleur des solutions radicales adoptées par les différents belligérants.

au plan écologique que les effets sont dramatiques; en effet, pendant toute la durée du conflit (plusieurs années souvent), on assiste à des actes de sabotage par l'un ou l'autre des protagonistes de tout aménagement entrepris sur les terres litigieuses.

3.4 La tendance à l'individualisation des droits fonciers

Hier, patrimoine communautaire et inaliénable, ces principes de la gestion traditionnelle du foncier semblent être remis en cause par les principaux acteurs eux-mêmes. Cette situation est consécutive aux phénomènes suivants: d'abord le rétrécissement drastique des terres utiles dû à la dégradation généralisée des ressources naturelles et à la pression sur le foncier ; ensuite la tendance à l'instauration d'une rente foncière (perception de ressources financières sur les terres temporairement concédées). De ce fait, les conflits sur l'utilisation de la terre qui opposaient généralement les demandeurs de terres aux « propriétaires », opposent de nos jours également des frères d'un même lignage détenteurs des mêmes droits sur la terre de leurs ancêtres communs.

La dislocation des cellules familiales¹⁶ est à l'origine de cette situation. En effet, avec la désintégration du tissu social, il y'a également dissociation du patrimoine communautaire. Ainsi, on assiste subséquemment, à l'apparition d'individus possédant des biens personnalisés. Les terres communes ou lignagères n'échappent pas à cette règle, entraînant le morcellement et l'appropriation de celles-ci par les entités ainsi créées.

Même s'il faut reconnaître que le phénomène n'est pas pour le moment généralisé, il est à noter qu'il prend des proportions importantes dans certaines zones. Des observations, que nous avons faites sur le terrain depuis 1992 avec la mise en œuvre du Programme national de gestion des terroirs, les zones les plus touchées sont:

- *Les localités proches des agglomérations*: la plupart des grandes agglomérations du Burkina Faso n'ont pas toujours disposé d'un plan

16. Aux nombres des raisons qui ont conduit à la dislocation des familles, on peut retenir d'abord les croyances religieuses. Très souvent l'adoption de la religion islamique par une partie de la famille impose à ces derniers une incompatibilité de cohabiter avec les autres qui s'adonnent à tout ce qui est prohibé par cette croyance (alcool, fétichisme, etc.). Il y a ensuite, la taille importante de la famille ; enfin, l'appartenance à des partis politiques différents qui est toujours source de conflit entraîne quelquefois des scissions.

de développement qui définit clairement leur évolution dans le temps et dans l'espace. Même si depuis les années 1998 avec la mise en œuvre de la décentralisation, on constate un effort dans la planification du développement des villes, force est de reconnaître qu'elle n'est pas toujours connue de tout le monde. De ce fait, les populations sont toujours surprises par les projets de lotissement qui se caractérisent par une restructuration de l'espace et une réattribution des terres, sous forme de parcelles d'habitation. Lors de ces opérations, les familles trop nombreuses ont toujours du mal à se faire attribuer suffisamment de parcelles à usage d'habitation. Également, dans cette zone, la valeur marchande¹⁷ de la terre est très élevée et constitue une source de revenue potentielle. La conjugaison de ces deux phénomènes a entraîné la dislocation des grandes familles dont l'un des objectifs est d'accaparer suffisamment de l'espace. Il s'agit, non seulement de prévenir les projets de lotissement qui peuvent être décidés du jour au lendemain, mais également de disposer de suffisamment d'espace à des fins spéculatives.

- *La région du centre et du nord où les terres sont très dégradées* : ces régions se caractérisent par la forte concentration des populations. Les densités moyennes qui se situent autour de 37 hbts/km², atteignent quelquefois 90 hbts/km² pour certaines localités. C'est également la zone qui a été la plus touchée par la dégradation des ressources naturelles. Ainsi les terres utiles sont très limitées par rapport à la demande. C'est ce qui explique qu'elle constitue également la principale zone de départ des migrants vers d'autres régions potentiellement plus riches. Face à la compétition de plus en plus forte pour accéder aux bonnes terres, des crises internes au sein des cellules familiales ont fini par entraîner des scissions. Chaque petite entité, pour assurer sa survie, cherche à s'accaparer d'une portion du patrimoine communautaire sur laquelle elle revendique et entend faire valoir ses droits de « propriété » exclusive.
- *Les régions sud, sud-ouest et ouest du pays* : Considérées de façon générale comme le grenier du pays, elles constituent la zone d'accueil par excellence des migrants et des éleveurs transhumants. L'arrivée, de

17. Très généralement les fonctionnaires et les opérateurs économiques devancent l'administration sur le terrain à travers cette pratique. Il s'accaparent de grandes superficies qu'ils font border. Quelquefois dans l'attente de l'extension de la ville, ils mènent des activités diverses (plantation, élevage, activités récréatives, etc) C'est le cas par exemple des villages qui entourent la commune de Ouagadougou, où la plus grande partie des terres est déjà occupée.

plus en plus massive, de ces derniers, a entraîné la mise en culture d'importantes superficies de terres jusqu'alors considérées par les autochtones comme des réserves foncières. Ne pouvant pas contenir le phénomène, les autochtones ont fini par instaurer de façon implicite une rente foncière qui constitue aujourd'hui une source de revenus substantiels pour certains ménages « propriétaires » de terres. Proscrite par les règles traditionnelles de gestion du foncier, la pratique est opaque et très discrète. Depuis ces dix dernières années, le phénomène tend à prendre de l'ampleur avec l'avènement des nouveaux acteurs qui exacerbent la spéculation foncière dans le milieu rural. Ainsi, de plus en plus, des individus membres des lignages détenteurs des droits ont tendance à s'accaparer de grandes superficies de terres à des fins spéculatives. La stratégie consiste à défricher et à exploiter durant deux années au plus une parcelle et ensuite la laisser en jachère. Elle devient ainsi du fait de cette exploitation éphémère, la propriété de l'exploitant et, plus tard, l'objet de spéculation foncière.

Les conséquences d'individualisation des droits sur la gestion du foncier

La remise en cause de plus en plus de la gestion lignagère des terres comme décrite ci-dessus constitue un frein à la promotion des activités d'aménagement. Les propos suivants illustrent bien cette situation; lors d'une évaluation d'un projet, un producteur a fait remarquer ceci: « *nous sommes conscients de l'apport des arbres sur la restauration et le maintien de la fertilité des terres; seulement, comme celles-ci ne nous appartiennent pas, toute activité dans ce sens est considérée par le propriétaire comme une intention manifeste de s'approprier le terrain* »; un autre producteur « propriétaire de terre » lors d'une étude dans la région du plateau central affirme que : « *même s'il pleut suffisamment, les activités de reboisement ne peuvent pas connaître un succès dans cette localité* ». Pour comprendre ces comportements et pratiques, les arguments avancés tournent autour des principes traditionnels d'accès et d'utilisation du foncier. Suivant ces principes on ne doit pas planter sur des terres qui ne vous appartiennent pas. Dans certaines localités de l'Ouest du pays, on va jusqu'à dire qu'on n'entreprend pas des aménagements sur des terres concédées. Ces restrictions qui s'adressaient aux migrants concernent aujourd'hui les autochtones qui ne sont pas « propriétaires » de terres.

Il faut noter que le phénomène a entraîné d'autres types de conflits qui opposent les propriétaires eux mêmes, garants de l'intégrité des droits

coutumiers. Or, un affrontement entre eux est considéré comme une guerre, où perdre la partie est souvent synonyme de perdre la vie. Ce qui fait que lorsque le conflit atteint certaines proportions où les positions sont figées, seule la disparition d'un des deux protagonistes constitue la résolution du problème. Pendant tout ce temps, aucun aménagement sérieux ne peut être entrepris sur les terres contestées. Ceci expose la ressource au processus de dégradation et donne l'impression que les dites terres n'ont plus « de propriétaire ».

Toutes ces situations mettent en exergue les difficultés que rencontrent les projets d'aménagement des terres dans le monde rural. Pourtant, les preuves en matière de dégradation des terres sont accablantes et il n'est plus besoin de démontrer que dans les conditions actuelles, les terres ne peuvent plus supporter longtemps ce type d'exploitation minière. C'est ce qui nous fait dire que toute réticence aux pratiques des aménagements fonciers exposant la ressource aux processus de dégradation doit être considérée comme un crime environnemental.¹⁸

3.5 Les tendances à la surpolitisation de la question foncière

La terre étant le principal moyen de production dans le monde rural, son contrôle permet d'assurer une certaine ascendance sur ses différents utilisateurs. C'est peut être pour cette raison que dans les sociétés égalitaires (chez les Lobi et Dagara dans le Sud-Ouest du pays par exemple), tout conflit foncier est réprimé avec la dernière énergie. De même, dans les régimes autoritaires ou exceptionnels, à cause de leur stabilité apparente et de la limitation des libertés d'expression, les conflits fonciers sont presque inexistants, sinon latents pendant la durée de vie du pouvoir. Mais dès que le pouvoir devient mouvant, on assiste à une résurgence de ceux-ci .

Or, depuis l'instauration du processus de démocratisation en 1991, les risques de dérapage sont de plus en plus importants. En effet, le paysage politique est constitué de plus d'une cinquantaine de partis politiques, dont l'ambition est d'accéder au pouvoir. De façon générale, tous

18. Dans la RAF, article 114 du chapitre IV, les infractions aux régimes de l'eau, des forêts de la faune et des pêches sont passibles d'une amende de cinq mille (5 000) francs à un million (1 000 000) de francs et d'un emprisonnement de (1) un mois à cinq (5) ans, ou de l'une de ces deux peines.

construisent leurs fiefs électoraux à partir de la base. Pour ce faire, les leaders constitués par les ressortissants intellectuels et les opérateurs économiques sont chargés de la mobilisation de l'électorat. Ces derniers, à leur tour, s'appuient fortement sur les chefferies traditionnelles locales et les chefs religieux. Ainsi pour mobiliser l'électorat constitué en grande partie par les communautés rurales toutes sortes de stratégies sont utilisées. Les bonnes comme les mauvaises, certains hommes politiques lors des campagnes électorales n'hésitent pas à s'adonner à des propos démagogiques. Lorsqu'ils n'ont pas les moyens pour convaincre (voire corrompre) les électeurs sur le terrain, ils font de fausses promesses qui ne verront jamais le jour. Mais, très souvent, du fait de « l'analphabétisme politique » nombre de représentants des partis sur le terrain n'hésitent pas à utiliser la manière forte pour rallier certains électeurs à leur cause. Même s'il s'agit de cas isolés, des menaces de retrait de femmes et de terres ont été enregistrées.

A ce propos, Naaba KOANGA, chef de canton de Kaya, dans son interview accordé au quotidien indépendant d'information le PAYS dit ceci : « *j'ai l'habitude de parler directement. Selon mes analyses et appréciations de la situation politique que nous vivons au Burkina Faso, je suis tenté de dire que personne ne milite dans un parti à cause de son programme, encore moins à cause de son idéologie. Au PDP, dans l'opposition, j'avais énormément de problèmes avec le parti au pouvoir. Vous avez tous été témoins de mes tribulations. Des champs de mes partisans étaient retirés par-ci et par-là. Des pistes à bétail étaient frayées en plein semis dans les champs de mes partisans. Personnellement, mes champs royaux, dont la production est destinée à l'usage des cérémonies coutumières, étaient interdits d'ensemencement.* » (Le Pays n°2201 du 16 août 2000).

Hors de nos frontières, et à titre d'illustration, les différents conflits fonciers dans la sous-région et en Afrique australe (cas de la Côte d'Ivoire¹⁹ et du Zimbabwe) sont des exemples parfaits d'utilisation du foncier comme un moyen de manipulation à des fins électorales dans le monde rural. Les récents conflits entre autochtones Ivoiriens et étrangers, notamment les ressortissants Burkinabé, Maliens et autres ainsi que ceux entre blancs et noirs au Zimbabwe trouvent leurs causes profondes dans la surpolitisation de la question foncière.

19. Lire aussi J.P Chauveau, août 2000. La question foncière en Côte d'Ivoire et le coup d'Etat ou : Comment remettre à zéro le compteur de l'histoire.

En Côte d'Ivoire par exemple les immigrants qui travaillaient au départ comme « ouvriers » dans les plantations de café et de cacao ont pu accéder aux terres et travailler pour leur propre compte. Ainsi, réputés comme d'infatigables travailleurs, ils sont passés en l'espace de quelques décennies du statut de simples manœuvres à celui de grands exploitants agricoles. Ils possèdent aujourd'hui de très vastes plantations et cette vitalité semble constituer une menace pour l'avenir des autochtones. Il s'est instauré alors un climat de tension entre les deux communautés (immigrantes et autochtones), faisant de la question foncière une poudrière.

Cette situation a constitué une aubaine pour certains partis politiques qui n'ont pas hésité à s'en saisir pour démolir ce qu'ils ont considéré comme étant des fiefs électoraux de leurs adversaires. Aussi, les autochtones ont-ils trouvé l'alibi tant recherché pour dénoncer les anciens accords et tout moindre malentendu se transforme très vite en affrontement violent et sanglant (cas de Tabou et dans bien d'autres localités dans les campagnes ivoiriennes où des milliers de burkinabé ont été refoulés vers leur pays d'origine, certains ayant même été simplement tués).

Il faut cependant reconnaître que les litiges fonciers qui endeuillent les familles de ce pays ne sont pas seulement l'apanage des seuls étrangers ; les allochtones ivoiriens (ivoiriens venus d'autres régions) ont aussi souvent payé le prix de leur installation et de leur ardeur au travail. Ainsi, des affrontements auraient opposés des Baoulé et Bété à Soubré, des Baoulé et Gnanboua à Zougougbeu, des Baoulé et Bête à Gagnoa, des Attié et Mbatto à Alepé, des Abouré et Mbatto à Bonoua, des Baoulé et Wê à Duekoué, etc.²⁰

Tous ces faits montrent que la surpolitisation de la question foncière n'est pas de nature à favoriser des investissements durables sur le terrain. Quelquefois, les remises en cause des accords qui sont en réalité des règlements de compte entre adversaires politiques sont toujours accompagnées de destruction massive des acquis du développement. Là également, c'est la gestion des terres qui en pâtit car, très généralement, les propriétaires n'ont pas toujours les moyens pour assurer les aménagements nécessaires à leur durabilité.

20. In solidarité Paalga n°014 du 29 mai au 11 juin 2001.

4. La sécurisation foncière et décentralisation

De l'analyse ci-dessus, il ressort que l'une des conditions de réussite pour atteindre les objectifs du développement durable, est la conception et la mise en œuvre de solutions pragmatiques aux différents problèmes fonciers. Ces solutions, dans le contexte actuel du Burkina Faso, doivent à la fois combiner les aspects techniques, organisationnels et juridiques pour assurer d'une part la gestion durable des ressources naturelles et d'autre part la sécurisation foncière suffisante permettant d'accroître les investissements dans le secteur agro-pastoral. Pour ce faire, les réflexions et les actions doivent porter sur les points suivants :

4.1 Le renforcement et la capitalisation des opérations de sécurisation foncière

Les différentes relectures des textes sur le foncier ont permis de cerner les difficultés d'aboutir à des instruments opérationnels de gestion du foncier à partir des réflexions théoriques. C'est à ce titre qu'il est souhaitable de procéder à l'expérimentation sur le terrain afin d'impliquer les communautés rurales dans la recherche des solutions appropriées. Les expériences à entreprendre devront permettre de favoriser et appuyer une évolution progressive, volontaire et transparente des systèmes fonciers coutumiers traditionnels vers des régimes fonciers plus formels. Pour se faire les actions sur le terrain devront privilégier un processus visant dans un premier temps une reconnaissance sociale des différents droits et usages coutumiers ainsi que des transactions foncières et autres conventions existantes et, dans une seconde étape, une formalisation progressive et à la demande, de ces droits, usages, transactions et conventions. Ces opérations terrain doivent être appuyées par un processus de concertation entre les acteurs impliqués afin de permettre une capitalisation et une large diffusion des acquis des différentes expériences.

4.2 Projets pour la récupération des terres dégradées

La dégradation physique des terres et la baisse de la fertilité contribuent de nos jours à exacerber les conflits fonciers entre les acteurs sur le terrain. Pour renforcer l'impact des mesures organisationnelles et juridiques, il paraît de plus en plus nécessaire d'initier et de mettre en œuvre des

actions d'envergure de restauration de la fertilité des sols. L'opération devra porter systématiquement sur l'ensemble des terres très dégradées pour lesquelles, les populations n'ont plus les moyens de les récupérer. Pour ce faire, des moyens très adéquats devront être mis en œuvre. De même, les conditions de récupération de ces terres doivent être clairement définies et formalisées avec les anciens exploitants des sites à traiter. Une fois les aménagements terminés, les terres doivent être redistribuées aux différents membres de la communauté sous la responsabilité des instances locales de gestion du foncier. Les conditions d'exploitation devront être également consignées dans des cahiers de charges et soumis aux différents utilisateurs pour respect strict et rigoureux.

4.3 L'adoption du terroir comme échelle de planification spatiale des actions du développement à la base

L'expérience de l'approche gestion des terroirs a montré que selon la perception des communautés rurales, « le terroir est l'espace rural géré par une communauté qui affirme y avoir des droits de propriété et d'exploitation sur l'ensemble des terres considérées.(PNGT,1988) ». Suivant cette vision, le critère le plus déterminant pour caractériser « le village » est le foncier. La prise en compte de cette dimension foncière dans l'identification du village comme appartenant à une communauté donnée, diffère de l'approche de l'administration. En effet, sur le plan administratif, le village est la plus petite circonscription administrative érigée sur la base des deux critères : être une agglomération constituée de cent (100) habitants ou vingt (20) ménages et être distante d'un village administratif déjà existant d'au moins cinq (5) kilomètres. Or selon la perception des communautés rurales, tout village administratif n'a pas forcément de terroir et un terroir peut abriter plusieurs villages administratifs. Ainsi sur le terrain, les villages sans terroir sont les plus nombreux. C'est également dans ces localités que les questions foncières sont les plus délicates en matière de planification du développement. Pourtant, tout processus de planification qui ne prend pas en compte les sphères de décision sur les terres s'exécute très difficilement sur le terrain. Ainsi, apparaît-il de plus en plus pertinent de faire la planification à l'échelle du terroir et de négocier l'exécution des actions retenues en fonction de la répartition géographique de la population sur l'espace considéré.

4.4 La réglementation de l'action des nouveaux acteurs

Les investissements actuels dans le monde rural par les opérateurs économiques et les salariés, s'ils sont à encourager, doivent être disciplinés et mieux organisés pour prévenir les risques de dérapage. En effet, les superficies concédées sont souvent très importantes et ne tiennent pas compte des disponibilités et de la demande locale. C'est pourquoi en plus des instances locales notamment les commissions villageoises de gestions des terroirs (CVGT²¹), l'administration et les Cadres de concertation technique provinciaux (CCTP²²) devront donner leurs avis sur les superficies à concéder. Egalement, des cahiers de charges sur les aménagements, le maintien de la fertilité des terres et leur protection contre la dégradation devront être élaborés et soumis à ces derniers pour application stricte et rigoureuse. Des évaluations périodiques (par les CVGT ou les collectivités locales avec l'appui des services compétents déconcentrés de l'Etat) sur l'importance de la disponibilité de la ressource devront être menées. Cette activité devra permettre de réguler les nouvelles acquisitions en tenant compte de la disponibilité de la ressource et surtout de la demande locale. Toutes ces missions sont conformes aux attributions des CCTP qui sont d'ailleurs chargés de l'élaboration du schéma d'aménagement au niveau provincial. C'est pourquoi dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement rural décentralisé, des moyens financiers substantiels ont été prévus pour leur permettre de remplir efficacement les missions qui leur sont assignées.

4.5 La décentralisation des études d'impact sur le foncier

En vue de prévenir les conséquences aux plans écologique, social et économique liées à l'accès et à l'utilisation des terres, il est nécessaire de procéder à des évaluations périodiques. Cette activité doit se baser sur des techniques et méthodes simples, accessibles aux communautés rurales (par exemple, analyse diachronique par photolecture, analyse du niveau de prospérité des ménages avec les méthodes participatives, etc). Ceci permettra à ces dernières de conduire elles-mêmes les évaluations et d'en décider des mesures correctives à entreprendre. Pour éviter que l'activité ne porte sur des études très lourdes, des indicateurs très précis et

21. Instances prévues par la loi sur la réorganisation agraire et foncière

22. Structure prévue au niveau provincial par les textes sur la Réorganisation agraire et foncière.

restreints doivent être déterminés de commun accord avec les différents acteurs concernés. Il en est de même pour la nature et le type des données à collecter. Ces activités menées par les CVGT ou les collectivités au niveau de la base doivent être capitalisées, synthétisées et validées à l'échelle provinciale par les CCTP. Ils sont appuyés à cet effet par les Directions régionales de l'économie et de la planification qui sont mandatées pour le suivi et l'évaluation du développement des régions.

4.6 L'application de mesures obligatoires liées à l'exploitation des terres

Compte tenu des difficultés de plus en plus énormes pour mobiliser les fonds, il est nécessaire que des mesures soient prises en concertation avec les populations pour améliorer l'impact des investissements sur le terrain en matière de gestion des ressources naturelles. Au titre de ces mesures, il doit être imposé par les CVGT ou les collectivités locales sur l'étendu de leur territoire, un certain nombre de devoirs à observer par l'ensemble des utilisateurs du foncier. Il s'agira pour ces derniers, d'entreprendre les aménagements nécessaires pour freiner la dégradation de l'environnement et maintenir la fertilité sur toutes les terres mises en culture et/ou laissées en jachère. Ces aménagements se feront par l'application de toutes les techniques appropriées y compris celles interdites par les droits traditionnels telles que, la plantation des arbres sur des terres concédées suivant les droits coutumiers. Tout manquement à ces obligations et constaté par les instances locales ou les structures compétentes de l'Etat est sévèrement dissuadé ; les sanctions pouvant aller au retrait temporaire ou définitif des terres concernées en fonction de l'ampleur des dégâts évalués au plan écologique. Avec le processus de décentralisation en cours, ces missions de contrôles de l'application de ces mesures peuvent être assurées par les collectivités locales.

4.7 L'adaptation des règles juridiques sur le foncier à la réalité terrain

De nombreux passages des textes sur la Réorganisation agraire et foncière sont en déphasage avec la réalité terrain. Aux nombres de ceux-ci, on peut citer par exemple l'article 505 du chapitre II qui stipule que « *les personnes exploitant des terres du domaine foncier national pour l'agriculture, l'élevage, la sylviculture au moment de la publication du présent décret continuent à les exploiter. Toutefois les nouveaux défrichements*

sont obligatoirement soumis à l'autorisation préalable de l'administration et ne peuvent être exécutés que sous le contrôle et l'encadrement des structures et services compétents » La difficulté de la faisabilité de cet article est dû au fait que malgré la loi, ceux qui exploitaient la terre et qui n'étaient pas « propriétaires » continuent à les exploiter mais selon les principes des droits coutumiers. De même, les nouveaux défrichements, ne sont pas soumis au contrôle des structures compétentes mais se réfèrent aux droits coutumiers.

L'ensemble de toutes ces pratiques montre que toute réflexion prospective sur les règles juridiques sur le foncier doit tenir compte de la persistance des droits coutumiers. En effet, la loi étant par essence faite pour protéger les individus et leurs biens, il devrait être possible d'intégrer certains aspects des systèmes fonciers coutumiers dans la réglementation moderne.

A ce titre, et sans contredire les différentes dispositions de la loi on pourrait ajouter aux nombreux articles l'idée suivante_ *« dans les zones rurales non spécifiquement aménagées par l'Etat ou les collectivités locales, la gestion du foncier est confiée à l'autorité qui en était traditionnellement chargée à travers les instances locales de coordination et de concertation (CVGT/ex), laquelle tranche en premier ressort toutes les questions relatives au foncier dans les limites de leurs compétences territoriales* ». Au terme de ces dispositions, l'Etat ou les collectivités décentralisées devront seulement avoir des droits de préemption sur les terres pour causes d'utilités publiques et n'intervenir qu'en dernier ressort en cas de difficultés majeures insurmontables par les instances locales.

5. Conclusion

Cette analyse a eu pour objectif de montrer l'importance de la question foncière dans les politiques et stratégies de développement au Burkina Faso. En effet, contrairement au pays industrialisés plus de 80% de la population du pays dépend du travail de la terre pour se nourrir, se soigner, s'éduquer, etc. Or, depuis les années 1970, la vulnérabilité de l'ensemble de cette population rurale ne cesse de s'accroître à cause de la faiblesse des revenus dues aux faibles rendements et également aux prix non rémunérateurs. Toutes les analyses sur le phénomène montrent qu'en réalité, le pays n'est pas confronté au problème de disponibilité des terres. En d'autre terme, il ne s'agit pas d'une saturation totale des terres disponibles malgré l'accroissement actuel de la population. Il s'agit plutôt de problèmes de gestion des ressources qui, conjugués aux aléas climatiques réduisent de façon drastique les terres utiles à la promotion des activités de développement. Malheureusement, les différents acteurs sur le terrain ne perçoivent pas les enjeux de la même façon et ne sont surtout pas conscients des implications sur les conditions de vie dans les années à venir. Mais, l'expérience a montré qu'en la matière, il n'y a pas de solutions miracles. Pour réussir, il faut accepter d'aborder la question à visage découvert, tout en restant très pragmatique dans les approches et les mesures à prendre. C'est à ce titre, que la Politique de Développement Rural Décentralisé est une option prometteuse pour la gestion durable des ressources naturelles en général et du foncier en particulier. Basée sur une approche de proximité conçue à partir des enseignements tirés de l'approche Gestion des Terroirs et du Développement Local, elle permettra sans doute de mobiliser toutes les ressources au niveau local pour la recherche des solutions à la promotion du monde rural. Il faut cependant reconnaître que les résultats escomptés ne seront pleinement atteints qu'avec une volonté politique de l'Etat, de conduire le processus jusqu'au bout. Il s'agit notamment:

- d'inciter à l'harmonisation des approches d'intervention dans le monde rural ;
- d'accepter les réajustements au niveau des règles juridiques pour prendre en compte les réalités du terrain ;
- de renforcer le processus de décentralisation, notamment au niveau des communes rurales. Ceci permettra de clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le processus de développement.

Outre ces différentes mesures, des dispositions doivent être prises pour suivre et évaluer périodiquement l'impact des réalisations sur le terrain en relation avec l'évolution des questions foncières.

Références

Bernard Tallet et Saidou Sanou. (sans date), *Perspectives pour un renforcement de la sécurité foncière en milieu rural au Burkina Faso*, 42p.

Bertrand Alain. (1998), *Gestion étatique ou gouvernance locale*. Dans « *quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale* » PP 40-45.

Bonnal Jean. (1997), *Les acteurs et leurs stratégies vis-à-vis des ressources naturelles : Réflexion méthodologique*, 9p.

Burkina Faso (1995), *Lettre d'intention de politique de développement humain durable 1995-2005*, 164p.

Burkina Faso (1998), *Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) au Burkina Faso*, 126p.

Burkina Faso (1998), *Textes portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso*, 149p.

Burkina Faso (2001), *Projet de lettre de politique de développement rural décentralisé*, 15p.

Chauveau Jean-Pierre. (2000), *La question foncière en Côte d'Ivoire et le coup d'état ou : comment remettre à zéro le compteur de l'histoire*, Dossier n°95, 32p.

Faure Armelle. (1995), *L'appropriation privée en milieu rural. Politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*. Dossier n°59, 16p.

Faure Armelle. (1996), *Le pays bissa avant le barrage de Bagré*, 311p.

FENU (1992), *Vers un éco-développement participatif. Leçons et perspectives des projets d'investissement du FENU*, 223p.

GREFCO (2000), *Etat des lieux des cadres de planification et proposition de lignes directrices pour l'élaboration de la stratégie nationale de développement*, 39p.

Le Bris E., Le Roy E et Mathieu Paul. (1991), *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*, 352p.

Le Bris E., Le Roy E. et Leindorfer F. (1982), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. PP 61-64, PP 155-165, PP 26-43.

Lund Christian. (1997), *Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso*, dossier n° 70, 15p.

Maïga Idrissa et Diallo Gouro. (1998), *Les conflits fonciers et leur gestion dans la 5ème région du Mali*, dossier n°76, 24 p.

Mathieu Paul et al. (2000), *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso*, 64p.

Ministère de l'Agriculture (2000), *Stratégie de croissance du secteur de l'Agriculture*.

Ministère de l'Economie et des Finances (1997), *Pauvreté et vulnérabilité au Burkina Faso*.

Ministère de l'Economie et des Finances (1999), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, 74p.

Ministère de l'Economie et des Finances (1999), *Plan National de Bonne Gouvernance, programme d'investissement 1999-2003*.

Ministère de l'Economie et des Finances(2000), *Recensement général de la population et de l'habitation*, 315p.

Ministère de l'Environnement et de l'Eau (1996), *Programme national d'aménagement des forêts*.

Ministère des Ressources Animales (2000), *Plan d'actions et programme d'investissement du secteur de l'Elevage au Burkina Faso*, 133p.

Mwebaza Rose.(1999), *Intégration des systèmes fonciers modernes et coutumiers : l'exemple de l'Ouganda*, dossier n° 83, 12p.

Nsamba-Gayiyi Eddie. (1999), *Mise en œuvre de la réforme foncière en Ouganda : les défis à venir*, dossier n° 84, 18 p. forêts, 62p.

Olulumazo Alinon Koffi. (2000), *Sécuriser les droits fonciers pour combattre la désertification : le cas du Nord Togo*, dossier n° 92, 23p.

Paré Lacinan. (2000), *Communication à l'atelier sur la sécurisation des transactions foncières au Burkina Faso*, 12/13 juillet 2000, 20p.

PDR Boulgo(non daté), *Rapport de mission Danida sur la sécurité foncière*, 34p.

Programme National de Gestion des Terroirs (1999), *La sécurisation foncière en milieu rural*, 62p.

Programme national de gestion des terroirs villageois (1989), *Orientation, aperçu du programme et propositions d'implantation durant la 1ère phase*, 51p.

Stamm Volker.(2000), *Plan foncier rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice*, dossier n° 91, 29p.

Toulmin Camilla.(1994), *Gestion des terroirs : le concept et son développement*. UNSO