

PLATEFORME MULTI-ACTEURS SUR LE FONCIER AU BURKINA FASO (PMAF/BF)

Analyse du contexte de la gouvernance foncière et la cartographie des acteurs intervenant dans la promotion des droits fonciers ruraux au Burkina Faso

RAPPORT FINAL

**01 BP 2978 Ouagadougou 01
Tél/Fax : 25 30 18 44
E-mail : cpf@fasonet.bf
Ouagadougou**

Novembre 2018

Sommaire

Sommaire	2
Liste des tableaux.....	3
Liste des encadrés	3
Liste des abréviations.....	3
Préface.....	5
Résumé.....	7
Chapitre 1 : Informations sur la sécurité alimentaire, la gouvernance foncière, les investissements agricoles	9
1.1. Aperçu général : situation de la sécurité alimentaire nationale et locale	9
1.1.1. Etat de la sécurité alimentaire national : statistiques « clés » et faits.....	9
1.1.2. Politiques et programmes pertinents	13
1.1.3. Pertinence de l'agriculture locale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.....	15
1.2. Contexte de gouvernance des terres	15
1.2.1. Cadre politique et juridique : politiques et lois définissant et réglementant le régime foncier	15
1.2.2 Niveau d'application de la Loi 034-2009	19
1.2.3. Principaux défis liés à la gouvernance foncière et à l'accès à la terre	21
1.2.4. Réformes ou révisions politiques en cours	24
1.2.5. Niveau d'inclusion dans l'élaboration des politiques publiques sur le foncier rural	25
1.3. Focus sur le contexte des investissements agricoles	25
1.3.1. Cadre agricole national.....	25
1.3.2. Vue d'ensemble sur les investissements agricoles.....	27
1.3.4. Principaux défis liés aux investissements agricoles	28
1.4. Focus sur l'injustice sociale : qui sont les groupes les plus vulnérables ?.....	31
1.4.1. L'identification de « situations de vulnérabilité ».....	31
1.4.2. Quelques situations de vulnérabilité.....	32
Chapitre 2 : Cartographie et analyse des acteurs et réseaux pertinents pour la gouvernance foncière nationale et locale et les investissements agricoles	34
2.1. Principaux acteurs et liens avec le foncier rural : réflexions générales	34
2.2. Différences entre les positions et les perspectives des parties prenantes vis-à-vis de la gouvernance foncière et de la contribution au MAP : jeter les bases d'un dialogue politique.....	35
2.3. Vision et attentes sur le développement d'un MAP pour la gouvernance foncière : questionnements et propositions.....	36
2.3.1. Une plateforme pour « parler » ou pour « agir » ?.....	36
2.3.2. Un partenariat large ou restreint ?	36
2.3.3. Une plateforme nationale ou plutôt orientée vers le local ?.....	37

Chapitre 3 : Conclusions et recommandations	38
3.1. Recommandations sur les modalités de mises en œuvre.....	38
3.2. Axes de plaidoyer potentiels	39
Annexes	41
Annexe 1. Bibliographie	41
a) Textes politiques et juridiques	43
b) Autres textes	44
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....	45

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution du taux de couverture des besoins céréaliers.....	10
Tableau 2 : Evolution des prix/Kg des céréales en FCFA.....	11
Tableau 3 : Récapitulatif des politiques et programmes pertinents (sécurité alimentaire)	14
Tableau 4 : Orientations et axes stratégiques de la PNSFMR	16
Tableau 5 : Récapitulatif des politiques et des lois (gouvernance foncière).....	19
Tableau 6 : Commentaires sur quelques situations de vulnérabilité.....	32

Liste des encadrés

Encadré 1 : L'impact des importations sur les marchés locaux	10
Encadré 2 : Prix du riz et cours du dollar US	11
Encadré 3 : A Siniéna, une APFR collective en réaction à un sentiment de menace sur les terres familiales	21
Encadré 4 : A Bama, une sécurisation des migrants au prix d'une marchandisation croissante des terres ?.....	24
Encadré 5 : Les grands aménagements hydro-agricoles. Le cas de Bagré	30
Encadré 6 : La perspective de jeunes autochtones sans terre à Samandéni	33

Liste des abréviations

AFD	Agence Française pour le Développement
AGIR	Alliance Globale pour la résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest
APESS	Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane
ANTR	Agence nationale des terres rurales
APFR	Attestation de possession foncière rurale
BACB	Banque Agricole et commerciale du Burkina
BM	Banque Mondiale
CAPEP	Cellule d'analyse et prospective des politiques
CCFV	Commission de conciliation foncière villageoise
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFV	Commission foncière villageoise
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNCA	Caisse nationale de crédit agricole
COGEL	Consolidation de la Gouvernance Environnementale Locale

CONA-SFR	Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural
CORE-SFR	Comité Régional de Sécurisation Foncière en Milieu Rural
CPF	Confédération Paysanne du Faso
CVD	Conseil Villageois de Développement
DAF	Directeur administratif et financier
DGFOMR	Direction générale du foncier rural et de l'organisation du monde rural
ECOWAP	Politique Agricole Commune des Etats de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FENAFERB	Fédération nationale des femmes rurales du Burkina
FIAN	Food First Information and Action Network
FODEL	Fonds de développement de l'élevage
FNSF	Fonds national de Sécurisation foncière
MAAH	Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques
MCA	Millenium challenge account
MRAH	Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
NASAN	Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ODD	Objectifs du Développement Durable
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONF	Observatoire national du Foncier
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OSC	Organisation de la Société Civile
PACOF	Projet d'Appui aux Communautés Rurales de l'Ouest du Burkina Faso
PACT	Projet d'appui aux collectivités territoriales
PAU	Politique Agricole de l'Union
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PFNL	Produit Forestier Non Ligneux
PIB	Produit Intérieur Brut
PME/PMI	Petite et Moyenne Entreprise/Petite et Moyenne Industrie
PNDES	Plan National de Développement Economique et Social
PNGT	Programme national de gestion des terroirs
PNN	Politique Nationale de Nutrition
PNSAN	Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PNSFMR	Politique nationale de sécurité foncière en milieu rural
PNSR	Programme National du Secteur Rural
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PRP-AGIR	Priorités Résiliences Pays-Alliance Globale pour Initiative Résilience
PSAE	Projet de sécurité alimentaire dans l'Est
PROSOL	Projet Protection et réhabilitation des sols pour améliorer la sécurité alimentaire
PTF	Partenaire Technique et Financier
REGIS-ER	Projet "Résilience et croissance économique au Sahel – Résilience renforcée"
ROPFA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SDR	Stratégie de Développement Rural
SFR	Service foncier rural
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Préface

L'ONG allemande Welthungerhilfe a lancé l'initiative Land for Life dans quatre pays africains : trois pays anglophones (l'Éthiopie, le Libéria et le Sierra Leone) et un pays francophone : le Burkina Faso à travers le consortium Confédération Paysanne du Faso (CPF) du Burkina/ Forum for Social Studies (FSS) de l'Éthiopie/ Rights and Rice Foundation (RRF) du Libéria/ et le Consortium de la société civile Sierra-Léonaise. L'initiative se donne pour objectif la constitution de partenariats multi-acteurs (ou *multi-actors partnership* - MAP) rassemblant, comme leur nom l'indique, différentes parties prenantes, pour formuler et/ou mettre en œuvre une gouvernance foncière et des investissements agricoles plus en conformité avec les normes internationales et en particulier au droit fondamental à une alimentation adéquate. Au Burkina Faso, l'initiative est mise en œuvre avec la Confédération Paysanne du Faso.

Compte tenu de la complexité et de la grande pertinence des régimes fonciers et des investissements agricoles dans la lutte contre la faim et la pauvreté, il est essentiel de mettre en place des processus et des plates-formes réunissant toutes les parties prenantes concernées. Des efforts de collaboration centrés sur les problèmes peuvent permettre aux acteurs de différents secteurs et origines d'utiliser leurs compétences, leurs forces et leurs complémentarités pour relever des défis sociaux complexes. La nécessité d'une gouvernance foncière et d'un processus d'élaboration des politiques d'investissement agricole inclusifs est également soulignée dans les normes internationalement reconnues, qui préconisent explicitement la création de plates-formes multipartites et multisectorielles (voir par exemple VGGT, Directive 26.2; CFS-RAI, Principe 36 ii). Par conséquent, l'initiative Land for Life promeut des espaces de dialogue, favorisant en particulier la participation effective et significative des communautés locales et de leurs représentants. L'initiative Land for Life est soutenue par l'ONG allemande Welthungerhilfe et le ministère allemand de la Coopération et du Développement Economique (BMZ). Il est lié aux processus et aux organisations d'autres pays africains où des forums de dialogue similaires sont en train d'être facilités. Cette initiative vise notamment à tirer parti de l'expérience de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), qui a soutenu des plates-formes multipartites sur les terres dans le cadre de ses stratégies d'engagement national dans plus de 20 pays du monde.

L'une des premières étapes de cette initiative au Burkina Faso est la production d'une analyse du contexte sur le foncier rural, et une cartographie des acteurs qui interviennent ou qui ont une influence sur le contexte foncier rural¹. L'étude doit donner à l'équipe-projet des informations générales sur (1) la situation de la sécurité alimentaire, (2) le contexte de la gouvernance foncière et ses principaux défis (dont un focus sur quelques situations de vulnérabilité) (3) le contexte des investissements agricoles et ses principaux défis, (4) une cartographie des acteurs qui interviennent en matière de gouvernance foncière. Au final, des moyens de construction et/ou de renforcement de plaidoyer doivent être définis pour mieux aider la mise en place du MAP.

Les données qui ont servi à l'élaboration du présent rapport ont été principalement recueillies selon les deux modalités suivantes :

- Une analyse documentaire sur la base d'une lecture des textes, politiques et juridiques, sur la situation de la sécurité alimentaire, le contexte de la gouvernance foncière, et le cadre des investissements agricoles. Les documents consultés dans le cadre de l'étude figurent dans la bibliographie en annexe.

¹ Suite à une procédure de sélection, cette analyse a été confiée aux deux consultants rédacteurs du présent rapport.

- Des entretiens avec des acteurs « clés » de la gouvernance foncière, au niveau national et au niveau local. Au total, 45 personnes ont été rencontrées, sous forme d'entretiens individuels ou collectifs (cf. la liste de ces personnes en annexe).

Enfin, les consultants souhaiteraient ici saluer la disponibilité du back-stopper (Andrea Fiorenza), la mobilisation constante des membres de l'équipe-projet (Benewinde Rouamba, Blaise Bama et Miriam Onadia) et l'intérêt du directeur-pays de Welthungerhilfe (Jean-Philippe Jarry) manifesté lors son déplacement à Bama dans le cadre de l'élaboration de cette étude.

Résumé

Le rapport comprend 3 chapitres. Le chapitre 1 donne une lecture des informations recueillies relatives (1) à la sécurité alimentaire, (2) à la gouvernance des terres, (3) aux investissements agricoles, et (4) aux situations de vulnérabilités. Le chapitre 2 présente les différents types d'acteurs, leurs liens potentiels avec le partenariat multi-acteurs. Le chapitre 3 formule quelques recommandations en articulant les analyses relatives au contexte et quelques hypothèses relatives aux acteurs.

Situation de la sécurité alimentaire

La situation de la sécurité a été analysée sous 4 angles différents : la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et l'utilisation. La disponibilité de l'offre alimentaire est en progression, de façon cependant non linéaires, et même si les besoins céréaliers n'ont pas été couverts chaque année. Les catégories les plus pauvres de la population ont logiquement un accès plus difficile à l'offre alimentaire, et ont une alimentation moins diversifiée. En termes d'accessibilité, le Burkina Faso se caractérise par un enclavement des zones de production et un éloignement des zones déficitaires. Les causes des situations d'insécurité alimentaire sont à la fois conjoncturelles (faible pluviométrie, dégradations des ressources naturelles) et structurelles (faible productivité, en partie liée à la baisse continue de la fertilité des sols, faible maîtrise de l'eau, faible intensification agricole).

Outre les politiques générales de développement économique et encadrant le secteur rural, il existe la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN). Elle comprend 5 axes, et notamment l'axe 5, qui vise un renforcement de la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'agriculture burkinabè occupe 80% de la population et constitue la principale source d'alimentation et de revenus. L'agriculture locale contribue à plus de 30% du PIB et couvre plus de 90% des besoins alimentaires de la population sur la période de 2011 à 2016.

Analyse de la gouvernance foncière

Le cadre politique et juridique définissant le régime foncier au Burkina Faso est structuré autour de trois textes : d'abord, la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), dont l'objectif est d'« assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, la gestion efficace des différends fonciers » ; ensuite la Loi 034-2009 portant régime foncier rural, qui détermine le régime domanial et foncier applicable aux terres rurales ainsi que les principes de sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs du foncier rural ; enfin, la Loi n°034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière (RAF), qui détermine la composition du domaine foncier national (domaines fonciers de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers), les règles et les structures de gestion de celui-ci, ainsi que les règles, outils et instances d'aménagement du territoire et la réglementation des droits immobiliers réels. D'autres lois connexes (codes de l'environnement et forestier, loi relative à la gestion de l'eau, au pastoralisme, aux mines, à l'urbanisme et aux collectivités territoriales) sont à prendre en considération.

Les entretiens avec les acteurs font ressortir quelques points « clés » et défis à relever en matière de gouvernance foncière : le dispositif institutionnel prévu par la Loi 034-2009 est à la fois lourd et coûteux, dans un contexte où les collectivités manquent de ressources. Il en découle que la mise en application de la Loi dépend des projets et programmes, qui donnent chacun une interprétation différente de la Loi, et développent des modalités d'application différentes. Les collectivités souffrent également de l'absence d'une vision claire pour le développement de leur territoire (les schémas d'aménagement sont encore trop peu nombreux). Du côté des exploitants agricoles, ce sont davantage les migrants que les autochtones qui semblent tirer leur épingle du jeu, car la Loi permet la sécurisation des investissements réalisés sur leurs terres agricoles. Au final, il apparaît que la Loi régule assez peu

les marchés fonciers ruraux, et ne permet pas véritablement de freiner le phénomène de l'accaparement des terres sur les terres les plus fertiles, et les opérations de promotion immobilière sur les terres situées en périphéries des grandes villes. Dans cette perspective, les représentants coutumiers apparaissent comme les seuls acteurs potentiellement producteurs de régulations locales.

Contexte des investissements agricoles

L'investissement agricole au Burkina Faso est encadré par une politique et trois Lois : la politique sectorielle de « production agro-sylvo-pastorale », dont l'objectif est de « développer un secteur 'production agro-sylvo-pastorale' productif, davantage orienté vers le marché et créateur d'emplois décents basé sur des modes de production et de consommation durables » ; la Loi n°34-2009 du 16 juin 2009 portant régime foncier en milieu rural et la Loi portant réorganisation agraire et foncière de 2012 (déjà présentées) ; et, enfin, la Loi n°070 du 22 octobre 2015 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique, qui vise entre autres la promotion des investissements productifs dans le secteur rural, qui connaît des difficultés de mise en œuvre et de déploiement des instruments sur le terrain.

L'analyse des investissements agricoles au Burkina Faso fait notamment apparaître (1) une dépendance du secteur agricole vis-à-vis des financements extérieurs, (2) un niveau d'exécution des budgets satisfaisant pour l'Etat, mais faible concernant les financements extérieurs et (3) un équilibre et une complémentarité difficile à trouver entre petits exploitants agricoles et entreprises agricoles. Au final, les défis liés aux investissements agricoles sont : (1) l'établissement d'une sécurité politique et civile durable, (2) la mise en œuvre effective des réformes, (3) l'absence de vision partagée sur la place de l'entrepreneuriat agricole du monde agricole, (4) une politique de protection du marché intérieur pour certains biens de consommation et (5) une activité agricole entre trop subventionnée et pas assez arrimée à des objectifs de rentabilité.

Situations de vulnérabilité

Les données recueillies auprès des acteurs au sujet des groupes dits « vulnérables » font apparaître cinq (05) situations de vulnérabilité : (1) les autochtones qui cèdent au chant des sirènes en bradant leurs terres à des entrepreneurs ou promoteurs peu scrupuleux ; (2) les éleveurs transhumants qui souffrent d'un déficit de reconnaissance des espaces pastoraux par les populations locales ; (3) les femmes des sociétés lignagères qui ne disposent pas de droits d'administration sur les terres de leurs parents comme sur celles de leurs alliés ; (4) les enfants d'allochtones et/ou migrants qui se voient refuser la sécurisation des terres légués par leurs parents ; (5) les jeunes ayant suivis des formations agricoles, potentiels promoteurs de nouveaux modes de production agricole, frustrés de ne se voir permettre un accès sécurisé à la terre.

Acteurs potentiels du MAP et axes de plaidoyers proposés

L'analyse des acteurs a permis de distinguer six types de positionnement par rapport au MAP. Le premier positionnement catégorise les acteurs qui ont à la fois un intérêt élevé à participer au processus MAP et qui ont un fort pouvoir et/ou une capacité d'influence importante dans le domaine politique. Ces acteurs sont qualifiés de « champions ». Ils comptent notamment des organisations de la société civile et des ONG qui pourraient constituer le premier cercle d'acteurs de la plateforme, un *core group* mobilisé autour de 5 axes de plaidoyers : ► **Axe 1.** La redevabilité de l'action publique en matière de foncier rural ; ► **Axe 2.** L'application effective de la loi 034-2009 ; ► **Axe 3.** La constitution d'un cadre harmonisé d'intervention pour une plus grande cohérence des acteurs et des projets ; ► **Axe 4.** La promotion de l'APFR collective ; ► **Axe 5.** La définition d'une vision du territoire au plan national et local pour mieux défendre les « communs ».

Chapitre 1 : Informations sur la sécurité alimentaire, la gouvernance foncière, les investissements agricoles

Ce premier chapitre sera structuré de la façon suivante : il sera d'abord donné un aperçu général de la sécurité alimentaire, à travers, d'abord, la présentation de statistiques et faits « clés », notamment relatives à la disponibilité et à l'accessibilité de l'offre alimentaire, et une analyse des principales causes de l'insécurité alimentaire ; ensuite, la présentation des politiques et programmes en rapport avec la sécurité alimentaire ; enfin, une analyse de la pertinence de l'agriculture locale.

1.1. Aperçu général : situation de la sécurité alimentaire nationale et locale

1.1.1. Etat de la sécurité alimentaire national : statistiques « clés » et faits

L'offre alimentaire au Burkina Faso est déterminée par les performances d'une agriculture essentiellement de subsistance et peu structurée, très dépendante des conditions climatiques qui la rendent instable sur le plan spatio-temporel. En effet, les différentes zones agro-climatiques voguent entre sécheresse et inondations, déficit, équilibre et excédent céréalier d'une année à l'autre, impactant la situation alimentaire et nutritionnelle des populations.

La situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle demeure donc préoccupante, surtout en milieu rural et péri-urbain, et est marquée par une couverture insuffisante des besoins céréaliers par les productions nationales, des difficultés d'accès à une alimentation de qualité pour près de la moitié de la population en raison de la faiblesse de ses revenus, des pratiques alimentaires inadéquates et des insuffisances en matière d'offre de services sanitaires et nutritionnels.

L'analyse de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sera présentée sous les 4 piliers qui la caractérisent : **la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et l'utilisation.**

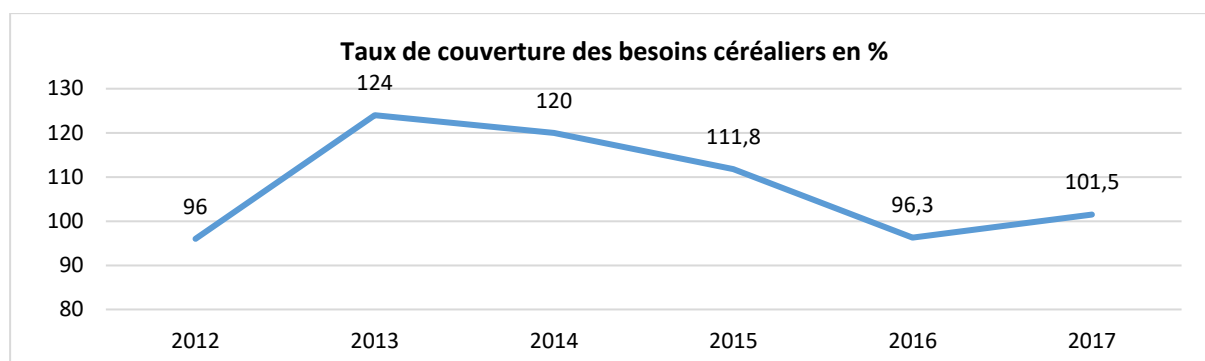
► *La disponibilité alimentaire*

Les disponibilités alimentaires au Burkina Faso proviennent essentiellement de la production intérieure, des importations et des aides alimentaires.

La production agricole : elle est dominée par de petites exploitations familiales dont plus de 60% cultivent des superficies de moins de 4 ha qui varient d'une Région à l'autre et d'une catégorie de ménage à l'autre (AGVSAN, 2014). La production céréalière (les céréales traditionnelles occupent plus de 88% des terres emblavées) est en hausse de 9,01% en 2017 par rapport à la campagne agricole 2016, et de 3,36% par rapport à la moyenne sur la période 2013-2016. Cette production, dont l'augmentation n'est pas linéaire, est passée de 3 559 839 tonnes en 2003 à 4 567 066 tonnes en 2016 soit une progression de 37% en 15 ans [PNSAN, 2018]. La couverture des besoins céréaliers de la population par la production intérieure connaît la même évolution instable (minimum de 96% et maximum de 124% sur la période entre 2012 et 2017)², qui est fortement tributaire des aléas climatiques.

² INSD, Annuaire statistique 2016.

Tableau 1 : Evolution du taux de couverture des besoins céréaliers



Source : Annuaire statistique 2016, INSD

Il faut noter que **les produits de l'élevage** contribuent à la disponibilité alimentaire par une offre potentielle des produits animaux (viande, lait, œufs, poisson) et par l'augmentation des rendements agricoles à travers la fertilité des sols (fumure organique) et l'exploitation de grandes superficies (traction animale).

Les importations et les aides alimentaires : elles contribuent à la sécurité alimentaire en augmentant la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires sur les marchés. Dans la période de 2007 à 2016, le Burkina Faso a importé en moyenne chaque année 237 350 tonnes de riz (61 %), 83 536 tonnes de blé (21 %) et 70 253 tonnes de céréales (mil, sorgho, maïs et fonio) représentant 18 % du volume total. Le pays a en outre bénéficié d'environ 18 000 tonnes d'aide annuelle dont 40% de riz et 60% d'autres céréales et oléagineux. Si la production intérieure de viande est satisfaisante, il n'en est pas de même pour le lait et le poisson qui font objet d'une importante importation³ pour combler le déficit.

Encadré 1 : L'impact des importations sur les marchés locaux

Des importations qui déstabilisent ?

Les importations commerciales et les livraisons d'aide alimentaire ont besoin d'être bien coordonnées avec la production nationale. Si elles sont mal gérées, de telles importations risquent de déstabiliser le marché. Par exemple, durant les années d'abondantes récoltes, les importations peuvent avoir des effets défavorables sur les prix intérieurs, entraînant une mévente de la production locale de riz. Si des mesures de protection ne sont pas bien ajustées, on peut provoquer une inflation artificielle, comme cela a été le cas au Mali à l'issue de la campagne 1986/1987. Pour défendre la production intérieure de riz, le gouvernement décida la suspension des importations vers la fin de la campagne 1986/87. Cela entraîna une hausse brutale des prix moyens à la consommation du riz RM40 qui passent d'une moyenne annuelle de 175 fca/kg en 1987 à 210 fca/kg en 1988, soit une augmentation de 20 %.

Source : COELO Serge. « Un exemple de protection : la régulation des importations de riz au Mali » Contribution au Séminaire CILSS/Club du Sahel sur les espaces céréaliers en Afrique de l'Ouest. Lomé, 6-10 novembre, 1989.

► *L'accessibilité et de la stabilité alimentaire*

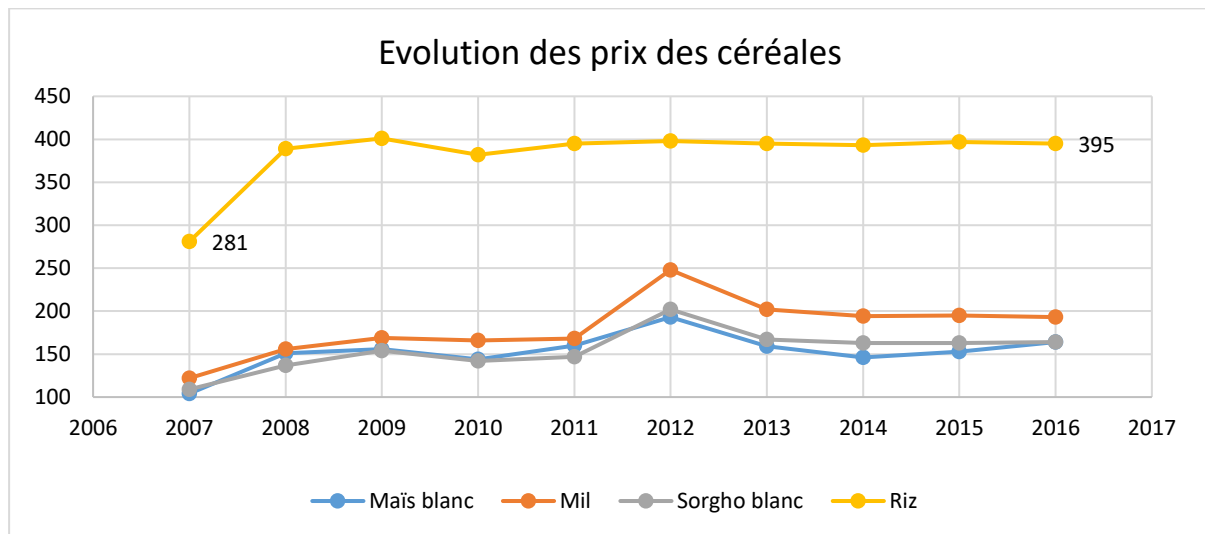
La dimension « accessibilité » de la sécurité alimentaire s'analyse en distinguant le niveau physique (les approvisionnements) et le niveau monétaire perçu à travers la solvabilité des ménages.

³ De 10 000 tonnes en 1998 à 60 000 tonnes en 2011 pour le poisson. Par ailleurs, toujours en 2011, il a été relevé que 8337,7 tonnes de produits laitiers et dérivés ont été importés pour une valeur Coût Assurance Fret (CAF) évaluée à 9,5 milliards de FCFA (source : PNSAN, 2018).

En termes **d'accessibilité physique et de stabilité**, le Burkina Faso est caractérisé par l'enclavement des principales zones de production (Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins, Cascades, Sud-Ouest, Est) et l'éloignement des zones déficitaires situées au Nord du pays. Il convient d'ajouter le faible niveau de dotation du pays en infrastructures de stockage, de conservation et de transformation.

Pour ce qui concerne **l'accès monétaire**, les populations font face à une hausse tendancielle des prix des produits alimentaires, notamment céréaliers. En effet, en plus de leurs fluctuations cycliques, les prix des produits céréaliers connaissent une tendance à la hausse depuis les dix dernières années⁴, ce qui ne permet pas aux populations les plus pauvres d'avoir un accès à une alimentation adéquate. Ainsi chaque année on enregistre, notamment dans les zones rurales, des périodes dites de « soudure » au cours desquelles les difficultés alimentaires sont partout accentuées.

Tableau 2 : Evolution des prix/Kg des céréales en FCFA

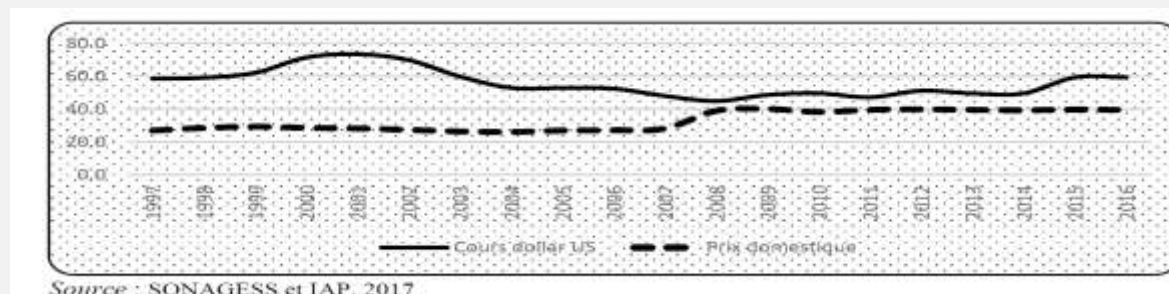


Source : PNASAN, 2018.

Encadré 2 : Prix du riz et cours du dollar US

Le prix du riz a enregistré une hausse de 38 % entre 2007 et 2008 avant de se stabiliser à partir de 2009. La hausse brutale observée entre 2007 et 2008 serait la conséquence de la crise alimentaire de 2008. Quant à la stabilisation du niveau de prix à partir de 2009, elle serait due aux mesures gouvernementales visant à booster la production du riz à travers les aménagements et l'opération spéciale semence. Il semble que le prix du riz sur le marché soit tributaire du cours du dollar US qui est une monnaie importante dans les échanges internationaux. Une analyse entre le prix du riz et le cours du dollar montre qu'ils sont corrélés.

Figure : Evolution du prix du riz et du dollar



Source : SONAGESS et IAP, 2017

Source : MAAH, Mars 2017, Analyse des contraintes de commercialisation du riz du Burkina

⁴ Cette augmentation semble être consécutive à la crise financière de 2008.

► *Liens entre pauvreté et sécurité alimentaire*

Les ménages frappés généralement par l'insécurité alimentaire sont issus des groupes les plus défavorisés. Ils seraient en majorité dans les classes les plus pauvres (24%) et pauvres (19%) de la population : 26% d'entre eux auraient comme source principale de revenu l'agriculture vivrière, 21% seraient des commerçants exerçant dans l'informel (21%), 19% dépendraient essentiellement de l'élevage et 18% seraient des artisans/travailleurs journaliers et des personnes dépendant de l'aide, des dons et transferts d'argent⁵.

► *L'utilisation des aliments*

Le régime alimentaire burkinabè est très peu diversifié (50,5% des ménages ont un score inférieur à 4 groupes d'aliments par jour) et ne couvrirait pas quantitativement ses besoins en protéines animales. Le régime alimentaire est essentiellement composé de céréales qui participent pour 67 à 70% à l'apport calorique total, de fruits et légumes pour 1%, de racines et tubercules pour 1-2%, d'oléagineux et autres légumineuses pour le reste. A l'échelle des enfants, les données de l'enquête nutritionnelle nationale 2016 montrent que la majorité des enfants de 6-23 mois au Burkina Faso ont une faible diversification alimentaire avec seulement 24,2% qui consomment au moins 4 groupes d'aliments par jour.

► *Analyse de la situation nutritionnelle enfants de moins de 5 ans*

Selon la SAMRT 2017, la malnutrition au Burkina Faso « constitue un problème de santé publique du fait qu'elle est la cause sous-jacente de 35% des décès ». La situation nutritionnelle des enfants, bien qu'en régression (de 11,3% à 7,6% pour la malnutrition aigüe globale et de 2,7% à 1,4% pour la malnutrition aigüe sévère entre 2009 en 2016), reste préoccupante car les prévalences sont encore élevées et parfois au-dessus des seuils fixés par l'OMS avec de fortes disparités régionales. En 2016, 7 Régions (Sud-Ouest, Centre, Centre-Ouest, Boucle du Mouhoun, Sahel, Est, Nord) sur les 13 que compte le pays étaient les plus touchées avec respectivement des prévalences de 10,2%, 9,0%, 8,8%, 8,8%, 7,9%, 8,6% et 8,2%, se situant au-dessus de la moyenne nationale (7,6%)⁶. La prévalence de la malnutrition chronique est passée de 35,1% à 27,3% de 2009 en 2016. Les régions des Cascades, du Centre-Est, de l'Est et du Sahel maintiennent des prévalences dépassant le seuil critique de l'OMS (30%). En outre, la région du Sahel présente une prévalence de 46,6% se situant au-dessus du seuil d'urgence de l'OMS (40%). L'insuffisance pondérale quant à elle, est passée de 26% à 19,2% chez les enfants de moins de 5 ans de 2009 en 2016.

► *Principales causes de l'insécurité alimentaire*

La sécurité alimentaire des ménages est affectée par des facteurs conjoncturels et structurels qui contribuent à accroître leur vulnérabilité :

- Les facteurs structurels de l'insécurité alimentaire sont entre autre, la faible productivité, la faible maîtrise de l'eau, la faible intensification, et d'autres facteurs indirects qui concourent à l'aggravation de la vulnérabilité des populations, notamment l'orpaillage, l'extension des villes (dépossession des champs) et les conflits homme/faune, les feux de brousses, etc.
- Les facteurs conjoncturels sont relatifs aux variations annuelles de la pluviométrie, à l'impact de certaines catastrophes naturelles (les maladies, les attaques phytopathologiques, la déprédation des cultures, etc.), aux défaillances des marchés, aux tensions sociales et surtout à la dégradation des ressources naturelles.

⁵ PAM, Juillet 2014, Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSN).

1.1.2. Politiques et programmes pertinents

Le cadre conceptuel pour le développement du Burkina est organisé autour d'une politique de référence (le Plan national de développement économique et social _PNDES) et de politiques sectorielles qui s'alignent sur des orientations internationales. Ces politiques définissent les options et donnent les orientations pour les actions de développement.

- **Le Plan national de développement économique et social (PNDES 2016-2020)**

Le Plan national de développement économique et social (PNDES) adopté en juillet 2016 est la politique de développement du Burkina Faso et le cadre de référence de toutes les autres politiques et interventions à l'horizon 2020. Le PNDES succède aux différentes politiques de réduction de la pauvreté dont la dernière était la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD). L'un des impacts attendus du PNDES est le « *changement des modes de production et de consommation s'inscrivant dans une perspective de développement durable* ». Au plan national, la Politique Nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN 2018-2027, cf. infra) est au centre, et tire ses orientations de deux politiques principales que sont la stratégie de développement rural (SDR) et le Programme national du secteur rural (PNSR).

- **La Stratégie de développement rural (SDR, 2015-2025)**

La Stratégie de développement rural (SDR, 2015-2025) est le cadre fédérateur de toutes les politiques du secteur rural au Burkina Faso. La vision de la SDR s'intitule comme suit : « *A l'horizon 2025, l'Agriculture Burkinabè est moderne, compétitive, durable et moteur de la croissance économique, fondée sur des exploitations familiales et des entreprises agricoles performantes et assurant à tous les burkinabè un accès aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active* ». L'objectif global de la SDR est de contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à une croissance économique et à l'amélioration des conditions de vie des populations. La SDR est opérationnalisée à travers plusieurs politiques dont le Programme national du secteur rural, la politique sectorielle agro-sylvo-pastorale et la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- **Le deuxième Programme national du secteur rural (PNSR 2016-2020)**

Le Programme national du secteur rural (PNSR) est le volet rural du PNDES. Il est à sa deuxième phase (période 2016-2010) et son ambition est de fédérer les politiques des trois secteurs de planification dans le milieu rural qui sont : « production agro-sylvo-pastorale », « environnement, eau et assainissement », et « recherche et innovation ». La vision de ce deuxième PNSR reprend intégralement celle de la SDR. Cette vision met en évidence la synergie entre exploitations familiales et entreprises agricoles pour développer les chaînes de valeur, avec une ambition affichée qui n'est plus la subsistance, mais le marché. Cette vision est pertinente au regard de la demande nationale, mais également de la demande dans la zone CEDEAO. L'agriculture devrait donc être plus compétitive avec des produits de qualité pour viser l'amélioration des revenus des producteurs avec en ligne de mire la conquête des marchés de la zone CEDEAO et mondial.

- **Politique sectorielle de production agro-sylvo-pastorale 2017-2026**

Cette politique est née de la décision du gouvernement d'atteler l'approche programmatique au PNDES avec la création de 14 secteurs de planification. Reprenant le PNSR dont il est extrait, la PS PASP « vise à faire du secteur 'production agro-sylvo-pastorale' à l'horizon 2026, un secteur moderne, compétitif, durable et moteur de la croissance économique, fondé sur des exploitations familiales et des entreprises agro-sylvo-pastorales performantes et assurant à tous les Burkinabè un accès aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active ». Il est articulé autour de trois axes

stratégiques : (i) Axe 1 : sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience des populations vulnérables ; (ii) Axe 2 : Compétitivité des filières agro-sylvo-pastorales halieutiques et fauniques et accès aux marchés et (iii) Axe 3 : gestion durable des ressources naturelles. Un des 4 effets attendus de l'axe 1 est de « faciliter l'accès équitable au foncier et de garantir les investissements des acteurs » en faisant passer les structures de gestion foncière fonctionnelles de 15% en 2015 à 100% en 2026 et la proportion des superficies agricoles sécurisées de 1% en 2015 à 30% en 2026.

• **La Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN 2018-2027)**

Le Burkina a élaboré en 2003 et mis en œuvre sa Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN) 2011-2015, qui a été relue et adoptée en 2018 pour une durée de 10 ans. La nouvelle PNSAN a pour cadre global de référence le PNDES à travers le PNSR qui vise à atteindre le développement économique et social et la réalisation des ODD dont, entre autres, l'ODD 2 (« éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable »).

La vision de la PNSAN du Burkina Faso s'énonce comme suit : « assurer à tout moment, à l'ensemble des populations un accès équitable à une alimentation équilibrée, suffisante et saine afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable ». La PNSAN est articulée autour de 5 axes assortis d'objectifs spécifiques :

- Axe 1 : augmentation durable des disponibilités ;
- Axe 2 : amélioration de l'accessibilité physique et financière aux produits alimentaires ;
- Axe 3 : amélioration de l'état nutritionnel des populations ;
- Axe 4 : renforcement de la capacité de prévention et de réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles ;
- Axe 5 : renforcement de la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La PNSAN s'inspire en outre de la **Politique nationale de la nutrition (PNN)** qui constitue le cadre de référence en matière d'intervention dans la nutrition au Burkina Faso. L'objectif de la PNN est d'améliorer l'état nutritionnel des populations à travers la mise en œuvre d'interventions multisectorielles.

Enfin la PNSAN a été élaborée en harmonie avec les **Priorités résiliences pays - Alliance Globale pour la résilience (PRP-AGIR)**. L'AGIR s'est fixée pour objectif de « réduire structurellement et de manière durable la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle en accompagnant la mise en œuvre des politiques sahéennes et ouest-africaines ». Le Burkina Faso a adopté en 2015 les PRP dans le cadre de l'AGIR avec comme vision : « A l'horizon 2035, la pauvreté des populations burkinabè et la vulnérabilité de leurs moyens de subsistance sont réduites de moitié, et elles jouissent d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable ». Cette vision rejaillit grandement sur celle de la PNSAN.

Au plan international, outre les ODD, la PNSAN s'inspire des cadres et principes suivants⁷ : les Directives volontaires du Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition (CSA) ; les cinq Principes de Rome pour une sécurité alimentaire mondiale durable, le mouvement Scaling Up Nutrition ; le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) ; la Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), la politique agricole de l'Union (PAU) ; et, enfin, la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires.

Tableau 3 : Récapitulatif des politiques et programmes pertinents (sécurité alimentaire)

Plan national de développement économique et social (PNDES)	2016-2020
---	-----------

⁷ PNSAN 2018-2027

Stratégie de développement rural (SDR)	2015-2025
Programme national du secteur rural (PNSR)	2016-2020
Politique sectorielle de production agro-sylvo-pastorale	2017-2020
Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)	2018-2027

1.1.3. Pertinence de l'agriculture locale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle

L'agriculture burkinabè (productions agro-sylvo-pastorales, fauniques et piscicoles incluses) occupe plus de 80% de la population et constitue la principale source d'alimentation et de revenus. Cette agriculture repose principalement sur les céréales (sorgho, mil, maïs, riz) qui occupent annuellement plus de 88% des surfaces emblavées.

L'analyse du secteur agricole burkinabè sur la période 2011-2015 fait apparaître des performances relativement satisfaisantes, avec un taux d'accroissement moyen du Produit Intérieur Brut agricole de 1,8% (PNDES, 2016), en raison non seulement de l'augmentation des rendements de certaines cultures (riz, maïs, niébé et légumes) mais aussi de celle des superficies emblavées. Cependant, la forte croissance démographique (3,1%/an) observée ces dernières années a considérablement réduit les gains réalisés, obligeant le Burkina Faso à importer sur la période 2011-2016 en moyenne 416 000 tonnes de céréales par an afin de couvrir ses besoins de consommation alimentaire, soit environ 30% de ses besoins (25% pour 2017).

L'agriculture locale est très importante au Burkina, car elle contribue pour plus de 30% au PIB⁸ et couvre à plus de 90% les besoins alimentaires de la population sur la période de 2011-2016.

1.2. Contexte de gouvernance des terres

1.2.1. Cadre politique et juridique : politiques et lois définissant et réglementant le régime foncier

a) La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR)

La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) est le résultat d'un long processus qui démarre en 2005 pour se terminer avec l'organisation d'un forum national en mai 2007, et l'adoption des conclusions quelques mois après [cf. Thieba, page 7]. Elle est promulguée par le décret n°2007-610/PRES/PM/MAHRH du 04 octobre 2007 portant adoption de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

Définition de la « sécurisation foncière » : « L'ensemble des processus, actions et mesures de toutes nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou tout trouble de la jouissance de ses droits » [Cf. PNSFMR, page 8].

Elaborée dans un contexte de forte croissance démographique et d'une compétition accrue entre les différents acteurs du foncier, la Politique se veut être un cadre politique cohérent de référence en même temps qu'un outil. Elle vise (1) la mise en place d'une administration foncière ; (2) une lisibilité de l'action publique en matière foncière et l'obtention de « l'adhésion des acteurs ruraux » ; et (3) l'établissement d'une base solide pour l'élaboration d'une législation foncière rurale adaptée et effective.

Définition des acteurs ruraux : « [...] l'ensemble des personnes ou groupes ayant des intérêts à faire valoir sur la terre rurale : il s'agit tant d'acteurs privés (exploitants agricoles familiaux, agro-businessmen ou nouveau acteurs...) que d'acteurs publics (Etat, collectivités territoriales, entreprises publiques...) ». [cf. PNSFMR, page 8].

Elle énonce une vision, des objectifs et des principes.

La vision et l'objectif global sont : « assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements,

⁸ Politique sectorielle de « production agro-sylvo-pastorale »

la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable » [cf. PNSFMR, page 20].

Parmi les cinq (05) objectifs spécifiques, on peut citer l'idée de s'intéresser à « l'ensemble des acteurs ruraux », à la prévention et au règlement des conflits liés au foncier, ou encore, à la participation de la société civile, et au suivi-évaluation de la PNSFMR.

La Politique énonce également des principes généraux et des principes directeurs. Relevons ici que le premier principe général est « l'encouragement d'investissements accrus dans le secteur rural ». Suivent les principes relatifs aux groupes vulnérables (n°2), la gestion des ressources naturelles (n°3), la recherche d'équité (n°4), et la bonne gouvernance (n°5). Les principes directeurs sont notamment relatifs (n°1) à l'équilibre (tous les types d'exploitation rurale sont concernés, l'exploitation familiale agricole comme l'agrobusiness), (n°5) à la légalité (principes fondamentaux d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté), ou encore de la progressivité (aménagement de mesures transitoires).

Tableau 4 : Orientations et axes stratégiques de la PNSFMR

Orientation 1 : Reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles	Axe 1 : Reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux
	Axe 2 : Reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources communes de leur terroir
	Axe 3 : Reconnaître les droits fonciers de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers
	Axe 4 : Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs » et du privé
Orientation 2 : Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales et légitimes à la base	Axe 1 : Renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière
	Axe 2 : Impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale
	Axe 3 : Clarifier les règles locales de gestion foncière rurale
	Axe 4 : Promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes
Orientation 3 : Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits	Axe 1 : Reconnaître les prérogatives des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits fonciers
	Axe 2 : Renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers
Orientation 4 : Améliorer la gestion de l'espace rural	Axe 1 : Clarifier et définir les types de domaine foncier
	Axe 2 : Délimiter les terres relevant du domaine foncier de l'État et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagements locaux
	Axe 3 : Mettre en oeuvre des mesures spécifiques d'amélioration de la gestion des périmètres aménagés
	Axe 4 : Améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles
	Axe 5 : Mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux
Orientation 5 : Mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural	Axe 1 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base
	Axe 2 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire
	Axe 3 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central
Orientation 6 : Renforcer les capacités de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière	Axe 1 : Renforcer l'efficacité des services techniques de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile
	Axe 2 : Promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendants en matière de sécurisation foncière

b) La loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural

Cette loi détermine le régime domanial et foncier applicable aux terres rurales ainsi que les principes de sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs du foncier rural [cf. le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Burkina Faso, 2014, page 34].

Le « Plan d'action de mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural » synthétise la loi 034-2009 de la façon suivante :

- Sur le plan juridique : « Cette loi consacre la distinction des domaines en prévoyant un espace rural de l'État, un espace rural des collectivités territoriales et un patrimoine foncier rural des particuliers. Elle reconnaît les droits légitimes des populations rurales à détenir légalement les terres qu'elles exploitent depuis longtemps. Elle crée la possession foncière rurale [PFR] qui est définie comme « le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes fonciers ruraux ». Le titre qui consacre cette possession est l'attestation de possession foncière rurale. Elle reconnaît les us et coutumes fonciers et prévoit les chartes foncières locales comme un mécanisme de gestion du foncier rural qui répertorient les pratiques et coutumes foncières locales. » [DGFOMR, 2012, page 10 ; Hochet, 2015, page 54] ;
- Sur le plan institutionnel : « Elle met en place des Services fonciers ruraux (SFR) au niveau des communes rurales [bureaux domaniaux dans les communes urbaines], des Commissions foncières villageoises (CFV) et des Commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) au niveau des villages. La CFV est arrimée au Conseil Villageois de Développement (CVD). Au niveau central, elle crée un organisme public chargé de l'aménagement, de la gestion des terres rurales de l'État ainsi qu'un fonds et un cadre de concertation national pour la sécurisation foncière en milieu rural » [DGFOMR, 2012, page 11 ; Hochet, 2014, page 54]. Ce cadre de correspond au CONA-SFR.

c) La loi n°34-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière

La Loi n°034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso a été adoptée le 02 juillet 2012 par l'Assemblée nationale et promulguée par décret n°2012-716/PRES du 6 septembre 2012⁹. La RAF détermine la composition du domaine foncier national (domaines fonciers de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers), les règles et les structures de gestion de celui-ci, ainsi que les règles, outils et instances d'aménagement du territoire et la réglementation des droits immobiliers réels [cf. Hochet, 2014, page 57].

La RAF définit tout particulièrement :

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

⁹ Pour rappel, promulguée par l'ordonnance 84-050/CNR/PRES du 4 août 1984, la RAF a été relue en 1991 (Zatu n°AN-VIII-039 bis/FP/PRES portant RAF au Burkina Faso) ; en 1996 (loi 14/96/ADP du 23 mai 1996 ; décret d'application n°97-054/PRE/PM/MEF du 6 février 1997). La dernière relecture en date est celle de 2012 (034-2012/AN du 2 juillet 2012).

- Le système d'information foncière (art. 206-208). [cf. Hochet, 2014, page 57]

d) Les lois dans les domaines connexes¹⁰

- **La loi n°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso**

La loi portant code de l'environnement établit les principes de préservation de l'environnement et d'amélioration du cadre de vie au Burkina Faso. Ce code sert de référence aux autres textes relatifs au foncier et aux ressources. Il institue en particulier des instruments et des mécanismes de protection de l'environnement : cadres de concertation, d'orientation et de suivi ; études et notices d'impact environnemental ; mesures spécifiques relatives au contrôle et à l'atténuation de la pollution.

La loi foncière rurale intègre les objectifs du code de l'environnement en définissant, entre autres, les chartes foncières locales comme un outil de gestion durable des ressources naturelles (loi 034-2009, art.13).

- **La loi n°003-2011/AN du 28 avril 2011 portant code forestier au Burkina Faso**

Le code forestier définit :

- la composition du domaine forestier national (forêts de l'État, des collectivités territoriales et des privés) ainsi que ses institutions, ses outils de gestion et la réglementation y afférant. Il fixe notamment les règles de défrichement des forêts (art. 47-49) et l'exercice des droits d'exploitation (53-68) ;
- la composition des aires de protection de la faune ainsi que la gestion des pêches ;
- les procédures de constatation et de sanctions des infractions aux règles de protection des forêts et des aires de protection de la faune (livre IV).

- **La loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau**

Elle définit l'administration et le régime de l'eau ainsi que le régime des services publics de l'eau et le financement du secteur de l'eau.

En matière de foncier la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau fixe en particulier les règles afférant aux servitudes de l'eau et aux périmètres de prélèvement de l'eau destinée à la consommation humaine (art. 31-36).

- **La loi n°034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme**

Régissant les activités pastorales et l'élevage, la loi d'orientation pastorale traite des espaces pastoraux et des aménagements pastoraux de l'État et des collectivités territoriales (art. 13 à 35), qui peuvent notamment être gérés par les éleveurs organisés à cette fin.

Elle définit notamment un dispositif de gestion alternative des conflits liés à l'exploitation des ressources animales (art. 67 à 71), qui est aussi un principe de la politique et de la loi foncières rurales.

- **La Loi n°035-2015/CNT du 26 Juin 2015 portant code minier du Burkina**

Le code minier fixe les modalités d'identification des gîtes des substances minérales contenues dans les sous-sols et les sols. Il dispose notamment que ces gîtes sont la propriété de l'État (art. 5). Il définit en particulier les permis permettant l'exploration et l'exploitation de mines et de carrières ainsi que leurs modalités de délivrance.

¹⁰ Les éléments qui suivent sont directement tirés de Hochet, 2014, pages 55-57.

En matière de foncier il définit les obligations relatives à la proximité avec les aires protégées (art. 64-65) ainsi que les relations avec les propriétaires du sol et ses occupants (art. 65-68).

- **La loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales**

Le code général des collectivités territoriales a transféré plusieurs compétences aux communes et aux régions en matière de foncier. Définies dans les articles 80 à 94, ces compétences s'exercent sur leur domaine propre ainsi que le domaine national et les ressources naturelles de leur ressort territorial.

- **La loi n°017-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction**

Le code de l'urbanisme et de la construction définit les instances, les documents, les permis et le dispositif de sanctions relatif à l'urbanisme (en lien avec la RAF) et à la construction. Il définit en particulier les documents d'urbanisme que sont le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU, art. 56 et suivants) ainsi que le Plan d'occupation des sols (POS, art. 69 et suivants).

À propos du foncier le code de l'urbanisme et de la construction définit les modes d'acquisition foncière à des fins d'aménagement et d'urbanisme (art. 84-94).

Tableau 5 : Récapitulatif des politiques et des lois (gouvernance foncière)

Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR, 2007-2017)
La loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural
La loi n°34-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière
La loi n°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso
La loi n°003-2011/AN du 28 avril 2011 portant code forestier au Burkina Faso
La loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau
La loi n°034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme
Loi n°035-2015/CNT du 26 Juin 2015 portant code minier du Burkina
La loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales
La loi n°017-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction

1.2.2 Niveau d'application de la Loi 034-2009

Les entretiens ont permis de faire le point sur les avancées dans la mise en place des instances prévues dans le cadre de la Loi 034-2009.

a) Sur le plan juridique

Concernant la Loi n°034-2009, il est relevé que 18 décrets sur les 28 prévus ont été adoptés [cf. le rapport CPF de 2016]. Pour la DGFOMR, cela ne constitue pas un obstacle à l'application de la Loi : « Tous les décrets indispensables à la mise en œuvre sont là. Les décrets qui n'ont pas été adoptés ne se justifient plus dans le contexte juridique actuel et ne freinent pas l'application de la Loi » [DGFOMR].

b) Sur le plan institutionnel (niveau national) :

- Le CONA-SFR, créé par le décret n°2008-704 du 14 novembre 2008, a pour « mission essentielle [...] d'alimenter la réflexion sur les questions de politiques et de stratégies en matière de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso » (cf. article 2). A la DGFOMR, on indique que cette instance n'a pu se réunir qu'à 2 reprises (les obstacles sont d'ordre diplomatique-institutionnel). Il est possible de considérer que c'est aujourd'hui la DGFOMR qui joue en partie le rôle du CONA-SFR.

- L'Agence nationale des terres rurales (ANTR) devait être la structure en charge de la gestion du Domaine de l'Etat et des Collectivités locales. Son rôle, défini dans la PNSFMR, était « de promouvoir la mise en valeur du patrimoine foncier rural de l'Etat » (recensement, délimitation et immatriculation, avec possibilité d'agir au profit des collectivités territoriales ; appui à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement des terres rurales ; mise en place d'un Fonds national de Sécurisation Foncière ; etc.). « Selon l'ONF, une première ébauche de son architecture de fonctionnement par un consultant. Mais le document n'a pas été discuté « est encore dans les tiroirs du MAAH » [ONF] ;
- Le Fonds national de sécurisation foncière (FNSF) a été suspendu sous la Transition et doit revoir sa structure institutionnelle. Selon la DGFOMR, « *son existence se justifie toujours* », mais les obstacles à sa mise en place viendra de la question de savoir s'il faut constituer un fonds *ad'hoc*, ou bien s'il faut l'arrimer à un fonds déjà existant (avec un guichet spécifique).

c) Sur le plan institutionnel (niveau local) :

- Quelques CORE-SFR fonctionnent avec l'appui des projets et programmes (notamment PNGT, PACOF et PSAE) mais suspendent leur fonctionnement lorsque les projets prennent fin ;
- Les SFR sont mis en place dans 169 communes rurales (les communes urbaines ont des services domaniaux) :

SFR finalisés :

- 47 communes rurales accompagnés dans le cadre du MCA, qui sont aujourd'hui celles qui délivrent le plus d'APFR
- 15 communes dans le cadre du PACOF (plus de 400 demandes d'APFR enregistrées, mais pas encore d'attestations délivrées)
- Au total donc, le MCA et le PACOF ont permis l'installation des 62 SFR finalisés, i.e. en capacité de délivrer des APFR.

SFR non finalisés :

- 50 communes dans le cadre du PNGT (qui bénéficient d'un accompagnement de la DGFOMR sur la composante « foncière » du programme)
- 30 dans le cadre du PNSFMR
- 27 dans le cadre du PSAE (commissions en cours de mise en place et/ou en phase de renforcement des capacités)¹¹.
- Les principaux obstacles à l'installation des SFR sont :
 - Les réticences des communes à s'engager pleinement dans la démarche, étroitement lié à la sensibilité des questions foncières à l'échelle locale ;
 - Le manque d'information et de sensibilisation de la population ;
 - La faiblesse des capacités financières et techniques des communes (cf. infra).
- Il existe 42 chartes foncières locales, dont il est difficile de tirer un bilan aujourd'hui. Les plus anciennes chartes datent de 2 ou 3 ans et ont été mises en place dans le cadre du MCA. Leur niveau d'application est différent selon les territoires, et selon les acteurs qui accompagnent la mise en œuvre. A Gaoua par exemple, la charte relative au barrage de Poniro est assez peu connue des habitants qui devaient pourtant être associés à son élaboration. Dans le Sahel, au contraire, l'ONG AJED a élaboré des chartes élaborées de façon « participatives » et dont l'application semble connaître un certain succès.

¹¹ Ces données émanent de la DGFOMR. Notons que l'ONF comptabilise 8 SFR supplémentaires (2 dans le cadre du programme Regis-ER et 6 dans le cadre du Prosol).

- Le nombre d'APFR délivrées est très faible : à la fin de l'année 2017, la DGFOMR comptabilisait 3255 APFR délivrées.

d) Sur le plan de la communication et de la vulgarisation

- Plus de 5000 exemplaires de la loi en français courant ont été édités, 2000 exemplaires respectivement pour le mooré, le dioula, le fulfuldé de la PNSFMR ont été disséminés.
- 10 000 exemplaires de la loi 034-2009 ont été disséminés sous forme de livrets en français. Tout comme la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), la loi a été traduite et disséminée dans les trois principales langues nationale : 2 000 exemplaires pour le mooré, 1 500 pour le dioula et autant pour le fulfuldé.
- Les guides méthodologiques, actes et instruments juridiques de sécurisation foncière indiqués, ont été édités également sous forme d'une brochure reproduite en 10 000 exemplaires.
- Plus de 100 000 personnes ont été touchées par les actions de communication et d'information de masse (radio, théâtre, etc.) et les ateliers¹².

Encadré 3 : A Siniéna, une APFR collective en réaction à un sentiment de menace sur les terres familiales

Dans le village de Siniéna, à quelques 10 kilomètres au sud de Banfora, Alexis Bahona SOULAMA est détenteur d'une des rares APFR collectives, avec quelques-uns de ses frères. Ce propriétaire exerce ou a exercé plusieurs fonctions : ancien maire de la commune de Banfora, il est aujourd'hui chef du village de Siniéna, président de la CCFV et membre de la CFV, et producteur d'anacarde et de sésame. La demande d'APFR a été faite dans un contexte de menace d'installation définitive d'une communauté Peul sur les terres familiales. Le chef de cette communauté avait été autorisé par le père de Monsieur SOULAMA à s'installer provisoirement sur un terrain d'environ 9 ha. « *Nous connaissons bien leur père, qui gardait les bœufs de notre papa* ». Aujourd'hui, les enfants Peuls estiment pourtant qu'ils ont des droits sur cette terre. Ils ont alors entamé une démarche en justice pendant que, dans le même temps, la famille SOULAMA a entamé une demande d'APFR collective. Monsieur SOULAMA indique que les Peuls ont été déboutés : « *Ils n'ont pas pu montrer qu'ils ont exploité la terre de façon continue pendant 30 ans* ». Sur la forme, le processus de délivrance de l'APFR est jugé long, complexe et coûteux : il a fallu faire établir un acte de naissance du père SOULAMA, un certificat de décès et un certificat d'hérédité. Par ailleurs, tous les frères n'ont pas pu être associés à la démarche : « *On était obligé de sélectionner ceux qui avaient des documents. [...] Certains des enfants du vieux étaient très âgés et n'avaient pas de document* ». C'est Monsieur SOULAMA qui a payé l'ensemble des taxes relatives à la délivrance de l'APFR.

1.2.3. Principaux défis liés à la gouvernance foncière et à l'accès à la terre¹³

a) Un dispositif institutionnel lourd et coûteux

La Loi 034-2009 prévoit la mise en place de certaines instances qui peinent à être mises en place (comme on vient de le voir). Cela s'explique par le fait que le dispositif institutionnel censé accompagner la Loi nécessite des moyens financiers importants. « *On a oublié le coût de la Loi* » [GRAF]. A titre d'exemple, l'ONF estime que l'élaboration d'une charte foncière locale coûte entre 15 et 20 millions de FCFA, ce qui représente un coût bien trop élevé pour une commune rurale. Dans le même sens, le programme de sécurisation foncière du MCA prévoyait trois (03) agents par SFR, à des niveaux de salaires qui n'étaient pas en adéquation avec le budget des communes. A cet égard, il faut relever que le programme PACOF, financé par l'AFD, a plutôt envisagé de soutenir le recrutement de deux (02) agents par SFR, avec des niveaux de salaires davantage appropriable par les communes, et selon un principe de réduction progressive de la subvention.

¹² Eléments tirés de l'État des lieux de la mise en œuvre de la loi 034-2009 et de l'accaparement des terres au Burkina Faso, CPF, juillet 2016.

¹³ Les principaux défis exposés ci-dessous constituent une synthèse des différents points relevés par les différents acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête.

b) Des collectivités et des villages encore trop démunies et insuffisamment appuyées

Dans l'esprit de la Loi, la gestion foncière doit être décentralisée. Or, au Burkina Faso, le processus de décentralisation n'est toujours pas achevé. Les collectivités manquent de ressources financières et de ressources humaines pour pouvoir assurer ce rôle. Dans les communes qui ont bénéficié du MCA, les services fonciers sont composés de trois (03) agents : un agent domaniale, un topographe et un agent de communication. Le GRAF relève aujourd'hui qu'il ne reste bien souvent qu'un (01) seul agent, car les communes ne parviennent pas à prendre en charge le salaire du personnel [GRAF]. La question des compétences existantes se pose également à l'échelle du village, où les CFV et CCFV doivent également être créés. A Bama, le président du CFV indique que ses membres éprouvent des difficultés à effectuer certaines tâches administratives. Par ailleurs, même lorsque ceux-ci sont formés, ils laissent leur place à de nouveaux membres tous les trois (03) ans, pour permettre une rotation.

c) Une mise en application « programmo-dépendante »

La conséquence de l'incapacité de l'Etat à financer la mise en œuvre de la Loi, doublée de l'incapacité des communes à la « porter localement », est que son application effective dépend quasi-exclusivement des projets et programmes qui sont mis en place. Les communes rurales qui disposent aujourd'hui d'un SFR ont été accompagnées par le MCA, en premier lieu, puis le PNGT, le PACOF, le PSAE, REGIS-ER ou encore PROSOL et PACT-BM. D'autres institutions apportent un appui plus spécifiques à l'élaboration des chartes foncières (comme Azawak, dans le Sahel, ou encore le COGEL-PNUD) [FAO].

d) Des projets et programmes qui dévoient l'esprit de la Loi

L'approche « projet » qui s'impose sur le terrain peut apparaître comme un obstacle pour certains acteurs interviewés. D'abord, les communes ne sont pas toujours associées (ou insuffisamment) à la conception des projets. Par exemple, les chartes foncières locales sont censées être initiées par le village. Mais, étant donné leur coût, ce sont les projets qui initient ces chartes, et donc « créent » la demande. Ensuite, la durée des projets est souvent trop courte pour permettre une appropriation par les communes. Enfin, les projets entretiennent l'esprit d'assistanat des communes (i.e. la "perdiémite"). Au final, l'approche « projet » finit par être trop « descendante » en déposant les communes de leurs capacités de décision. « *Nous sommes en train d'enlever aux communes leurs prérogatives* » [GRAF].

c) L'absence de visions pour les territoires

Les maires n'ont pas la vision sur les vocations des terres et compromettent parfois même les espaces verts. Le constat est que la plupart des mairies ne s'intéressent pas aux terres rurales destinées à la production, mais seulement aux terres d'habitation. Pourtant, définir des vocations pour différentes zones pourrait freiner l'accaparement des terres. L'article 18 de la Loi n°17-2006 portant Code de l'urbanisme et de la construction oblige pourtant les communes rurales à disposer d'un Plan d'occupation des sols « *conforme aux schémas provincial, régional, et national d'aménagement du territoire* ».

f) Des exploitants agricoles autochtones qui peinent à voir l'intérêt de la Loi

Les autochtones sont assez peu nombreux à entamer un processus de sécurisation foncière pour les terres agricoles qu'ils cultivent. Trois cas de figure se présentent : (1) sur les territoires qui connaissent une faible tension foncière, la question de la sécurisation ne se pose pas, car aucune menace extérieure ne vient peser sur les terres locales ; (2) sur les territoires où il existe un marché foncier local, avec une forte demande, la sécurisation n'est perçue que comme un instrument au bénéfice des investisseurs ; (3) Les population dans leur majorité ne sont pas informés sur l'intérêt et sur les possibilités de disposer d'une APFR, et ils le sauraient qu'ils ne pourraient pas y souscrire pour les raisons évoquées plus haut, notamment les coûts prohibitifs des taxes fixées par les communes. Si bien que les possesseurs

fonciers ne sécurisent leur terre que dans la perspective d'une vente. Il est à relever également que, même en cas de vente « sécurisée », les autochtones estiment parfois que la terre leur appartient toujours. Ainsi, un vendeur à qui on faisait remarquer qu'il ne restait plus beaucoup de terre pour les autochtones faisait la remarque suivante à propos des investisseurs : « Ils ne peuvent pas porter la terre sur leur tête et partir avec » [propos rapportés par la DGFOMR]. Ce vendeur estime donc qu'avec ou sans papier, les autochtones auront toujours un contrôle sur leurs terres coutumières.

g) Les migrants anciennement installés bénéficiaires de la Loi

Si les autochtones sont au final assez peu nombreux à mobiliser les instruments de la Loi pour sécuriser leurs terres, les migrants anciennement installés sont ceux qui peuvent potentiellement le plus bénéficier de la Loi. A ce titre, la commune rurale de Bama, qui est celle qui enregistre le plus d'APFR, peut faire figure d'exemple. Les migrants originaires de Kaya, installés depuis les années 70 dans la Vallée du Kou, ont pu s'appuyer sur la Loi pour sécuriser d'anciens accords d'achats établis alors sur des bases orales. Selon le responsable du SFR, la très grande majorité des APFR délivrés ont servi à cela (cf. infra l'encadré n°4). Il s'agit d'un aspect positif de la Loi qui permet aux migrants de pouvoir sécuriser leurs investissements sur les terres agricoles acquises.

h) Près de la moitié de la population en proie aux doutes quant à l'avenir de ses terres

Selon une étude comparative réalisée au Burkina et au Libéria¹⁴ sur les perceptions de la sécurité foncière par les populations, 44% de la population émettent des craintes d'être dépossédés de leurs terres par le fait du gouvernement qui pourrait saisir leurs terres pour 60% d'entre eux, par le fait d'une société pour 19%, et par le fait de conflits familiaux pour 33% de ces personnes. Cette crainte est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. Au plan du genre, les femmes se sentiraient plus exposées que les hommes à la perte de leurs terres en cas de divorce ou de décès. Dans la même veine, il a été constaté que les 40% les plus pauvres de l'échantillon se sentaient moins en sécurité que les 40% les plus riches.

Conclusion intermédiaire (1) : une Loi qui régule encore trop peu les marchés fonciers ruraux

Pour certains interviewés, la situation des petits exploitants s'est dégradée avec la volonté de l'Etat de promouvoir l'agro-business. La Politique nationale de sécurisation foncière [PNSF] sanctionne l'arrivée des nouveaux acteurs, et ouvre la voie à la spéculation. « En transformant le foncier rural en une marchandise, on a favorisé la spéculation foncière » [FIAN]. La PNSF permet l'accaparement des terres, à savoir, « la prise de contrôle de surface agricole par des acteurs non agricoles » [FIAN]. Ces acteurs peuvent être l'Etat, pour les besoins d'aménagement, les sociétés minières, mais aussi l'élite politico-bureaucratique : des DAF, des politiciens, des hommes d'affaires, des avocats, etc.

Dans le même sens, la FENAFERB et l'APESS ont relevé que tant que la terre appartenait à l'Etat, ou était un bien patrimonial, elle revêtait un caractère sacré qui protégeait son intégrité. En décrétant la propriété privée, la loi 034 a révélé sa valeur marchande. Avec l'apparition de la promotion immobilière, la vocation morale, sociale, politique et même économique de la terre a disparu. Le terre est devenue un objet vulgairement mercantile. On assiste à un morcellement des détentions foncières lignagères et par conséquent à un risque d'éclatement des lignages eux-mêmes, la terre étant le liant. Les victimes collatérales de cette situation sont les agropasteurs, les femmes et les jeunes qui perdent un espace dont ils n'avaient que l'usufruit. La FENAFERB pense que la loi a été ou mal dite, ou mal comprise.

¹⁴ Prindex, octobre 2018, comparative report

Encadré 4 : A Bama, une sécurisation des migrants au prix d'une marchandisation croissante des terres ?

Bama (province du Houet, région des Hauts-Bassins) figure parmi les communes rurales ayant délivré le plus d'APFR. Le chef du SFR a comptabilisé 676 APFR, dont 672 AFPR individuelles. Dotée d'un périmètre irrigué de 1260 ha depuis les années 70, la commune rurale de Bama a été un point d'attraction de la migration des Mossi de la province de Sanmatenga (Kaya). Peu à peu, avec la croissance démographique, les besoins fonciers ont augmenté et les migrants ont commencé à solliciter des terres non aménagées de la Vallée du Kou à leurs hôtes Bobo. Ces transactions foncières, nombreuses, ont d'abord été effectuées sur un mode informel. Et l'arrivée des outils de la Loi sur le foncier rural a été perçue comme une opportunité pour formaliser ces accords de vente jusqu'alors oraux. Si les autochtones Bobo ne semblent pas regretter cette situation pour l'instant, le chef du SFR indique qu'aujourd'hui, « à Bama, il n'y a pas une famille d'autochtones qui a plus de 20 ha ». Seules les terres des bas-fonds sont conservées par les Bobo. « Les jeunes vendent leurs terres dès qu'ils ont une bonne proposition » témoigne à son tour le président du CFV de Bama. Ce dernier est même venu à refuser de « constater » une vente par le simple fait qu'à son avis, elle allait induire des difficultés à venir pour le jeune vendeur. Sous un certain angle, les APFR individuels ont permis de formaliser et donc de sécuriser des accords oraux passés entre autochtones et migrants. Sous un autre angle, il peut être observé que ces attestations n'ont pas permis de freiner la marchandisation des terres dans la vallée du Kou.

i) Conclusion intermédiaire (2) : La coutume comme potentiel levier d'application de la Loi ?

La FENAFERB a révélé que le MCA aurait accompagné l'attribution de titres fonciers à des femmes à qui il a été concédé des périmètres maraîchers et/ou des terres pluviales dans la commune de Sabou au Centre Ouest. A la fin de l'opération, tout comme dans le cas des aménagements de bas-fonds qui font l'objet d'ententes foncières avant aménagement, les accords ont été remis en cause et les femmes déboutées de leurs droits. « Le titre foncier ne représente qu'un bout de papier » [FENAFERB]. Par contre, il existe des cas où les terres ont été cédées par les coutumiers aux femmes en proclamant l'irrévocabilité de la décision au nom des ancêtres. Même non exploitées, ces terres ne sont pas convoitées et ne font objet d'aucune polémique. Au final, il apparaît que le seul recours opérant en cas de litige en milieu rural reste le coutumier. D'où la nécessité d'une redéfinition stratégique de la place du coutumier et du lignage qui semblent insuffisamment consacrés dans la loi.

1.2.4. Réformes ou révisions politiques en cours

Les acteurs interrogés ont pu brièvement évoquer quelques révisions politiques et juridiques, même s'ils ont fourni au final peu d'information sur ces dernières¹⁵. Elles sont reprises dans le tableau qui suit :

Réformes/révisions en cours	Sources
Révision de la politique de sécurisation foncière, en lien avec la Banque mondiale	DGFOMR, MAAH
Un arrêté interministériel pour mettre en place un comité technique du CONA-SFR	DGFOMR, MAAH
Révision de la Loi sur la promotion immobilière et du Code de l'Urbanisme (deux commissions sont en train de travailler sur les textes).	DAFD, MATD

¹⁵ Le député Boureima Barry, président de la commission parlementaire sur le foncier urbain, est le seul député que l'équipe était parvenu à identifier pour évoquer la question des réformes politiques et juridiques en cours. Malgré un accord téléphonique initial, il n'a finalement pas pu être rencontré, en raison d'un agenda législatif particulièrement chargé au moment de l'enquête.

1.2.5. Niveau d'inclusion dans l'élaboration des politiques publiques sur le foncier rural

Le niveau d'inclusion des différents acteurs de la société civile a été considéré comme étant plutôt bon à partir de 2005, et spécifiquement concernant la PNSFMR. Il a en revanche été plutôt limité concernant la loi 034-2009 et la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

- **La PNSFMR**

Pendant l'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière (PNSF II), la CPF a été le point focal de tous les acteurs. Il en est de même pour la politique de production agro-sylvo-pastorale. Pour la CPF, cette « bonne » consultation est le fait d'une certaine pression des PTF : « *Les partenaires sont très regardants sur la consultation des parties prenantes, et leur diversité* » [CPF]. Pour rendre plus efficace et plus pertinente sa participation au processus d'élaboration des politiques publiques, la CPF a mis en place une Cellule d'Analyse et Prospective des Politiques (CAPEP), qui se réunit au moins une fois tous les 6 mois, et autant que nécessaire. La CPF estime également avoir été associée de façon satisfaisante lors de l'élaboration de la politique sectorielle de production agro-sylvo-pastorale.

- **La loi 034-2009**

Toujours selon la CPF, le processus d'élaboration de la loi 034-2009 semble avoir été moins participatif et inclusif. La CPF dit en effet ne pas se retrouver dans la loi les recommandations qu'elle avait formulées pendant son élaboration.

- **La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale**

Pendant l'élaboration de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, la FEB a formulé des recommandations. La FEB estime qu'environ 30% de ses préoccupations n'ont pas été prises en compte.

1.3. Focus sur le contexte des investissements agricoles

1.3.1. Cadre agricole national

Le Burkina a adopté un cadre politique, juridique et règlementaire qui se veut attractif afin de mobiliser les investissements en vue du développement du secteur agricole. Quelques éléments de repère.

► *Au plan politique*

Les politiques et stratégies définies plus haut, encadrent le secteur agro-sylvo-pastoral. De ces politiques, qui entretiennent une certaine cohérence, mais qui parfois même se superposent, a été récemment dérivée la politique sectorielle de « production agro-sylvo-pastorale ». Cette politique s'inscrit dans la décision du gouvernement d'élaborer une approche programmatique arrimée au PNDES à travers la création de 14 secteurs de développement. La politique sectorielle « production agro-sylvo-pastorale » dérive directement du PNSR 2 dont elle reprend *in extenso* la vision. Elle a pour objectif global de « **développer un secteur 'production agro-sylvo-pastorale' productif, davantage orienté vers le marché et créateur d'emplois décents basé sur des modes de production et de consommation durables** ». Pour ce faire, quatre filières porteuses ont été identifiées (le coton, les céréales, les fruits et légumes et les oléagineux), et un processus de création d'une chaîne des valeurs à travers la mise en place des différents segments dans chacune de ces filières, a été entamé.

Pour y arriver, le gouvernement a initié des mesures d'accompagnement et entrepris quelques réformes dont :

- La création en 1996 du **fonds de développement de l'élevage (FODEL)** qui a été doté d'un statut particulier en 2008 qui lui attribue la possibilité d'allouer du crédit aux professionnels

individuels ou organisés œuvrant sur tous les maillons de la chaîne des valeurs (production, transformation, commercialisation) ;

- la **création d'une banque agricole** pour faire face aux difficultés des petits producteurs d'accéder au financement bancaire. Les produits et services avantageux attendus de cette banque sont, entre autre, la réduction des frais de dossiers, l'exonération des crédits de la TVA, l'exonération des frais de tenue des comptes ordinaires, l'allègement de l'une des principales barrières au système bancaire qui est l'acceptation de la caution solidaire des membres comme garantie, ou encore la création de l'assurance agricole ;
- la **création et opérationnalisation de trois agropoles (BAGRE, SOUROU ET SAMENDENI)** qui sont pour le gouvernement un modèle de croissance dans des secteurs diversifiés avec des projets structurants et innovants à effets d'entraînement ;
- la **mise en place d'une unité de montage de tracteurs et de matériel agricole qui va contribuer** à promouvoir la mécanisation agricole¹⁶ et l'accroissement quantitatif et qualitatif de la production nationale tournée vers le marché.

► *Au plan juridique*

L'arsenal a été amélioré, revu et complété afin de rendre le climat des investissements agricole plus propice et attractif à l'exemple des lois suivantes pour ne citer que celles-ci :

- **La Loi n°034 du 16 juin 2009 portant régime foncier en milieu rural** qui garantit la propriété foncière à travers la délivrance des actes de possession foncière en milieu rural et donc sécurise non seulement les domaines familiaux et individuels, en même temps que cela offre la possibilité d'une garantie matérielle pour l'accès au financement par les exploitations de type familial ;
- **La Loi portant réorganisation agraire et foncière de 2012** qui consacre les avancées de la loi de 2009 en réaffirmant les 3 domaines de propriété (Etat, collectivités privés) tout en clarifiant les instruments et structures de gestion du foncier aux différents échelons du territoire national ;
- **La Loi n°070 du 22 octobre 2015 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique** qui vise entre autres la promotion des investissements productifs dans le secteur rural. Son adoption a été suivie de la révision du code de l'investissement à travers l'adoption en 2018 de la **Loi portant sur le Code des investissements agro-sylvo-pastoral, halieutique et faunique (CIASPH)** qui vise la création d'un environnement incitatif pour le développement des activités agro-sylvo-pastorales, halieutiques et fauniques. De façon spécifique, il permet de disposer d'une définition claire et consensuelle de l'entreprise agricole, de faciliter la formalisation et le suivi des entreprises agricoles, et de permettre aux promoteurs d'entreprises agricoles de disposer de moyens juridiques pour justifier leurs statuts auprès des services de la douane et des impôts afin de bénéficier effectivement des avantages incitatifs

Certes, cet arsenal législatif existe, avec des textes d'application. Mais il connaît encore des difficultés de mise en œuvre du fait de la faible capacité financière de l'Etat à déployer tous les instruments sur le terrain (recrutement de personnel, mise en place des infrastructures et des équipements, lourdeurs administratives, etc.).

¹⁶ En rappel le taux d'équipement est de l'ordre de 44% (PNSAN).

1.3.2. Vue d'ensemble sur les investissements agricoles

Le Burkina Faso est l'un des pays qui a respecté la déclaration des chefs d'Etat à Maputo, en allouant en moyenne 11,5% de ses ressources publiques aux dépenses agricoles, contrairement à d'autres Etats qui peinent à atteindre les 10% annoncés.

► *Investissements agricoles publics de 2006 à 2010*

Selon la PNSAN, le **budget** consacré à l'agriculture a connu des évolutions notables : le budget qui était de 170,6 milliard de FCFA en 2006 est passé à 187,1 milliard de FCFA en 2010, soit une hausse de 2% sur la période. Cette évolution n'a pas été linéaire en ce sens que le budget a connu des baisses remarquables de 6% et 7 % respectivement entre 2007 et 2008 et entre 2009 et 2010. Pour ce qui est des **décaissements**, ils sont passés de 144,7 milliard de FCFA en 2006 à 153,9 milliard de FCFA en 2010, soit une évolution positive de 6% et sont constituées à plus de 80% de dépenses d'investissements sur toute la période 2006-2010.

► *Investissements agricoles publics de 2011 à 2015*

Toujours selon la même source, sur la période 2011-2015, le **budget** a connu encore des progrès avec des investissements de l'ordre de 182 milliards de FCFA en moyenne par an soit une hausse moyenne annuelle réelle de 8,4%. Ces investissements portent essentiellement sur trois grandes catégories que sont (1) le développement de la production agricole en faveur des producteurs avec une tendance à la stabilité, (2) les aménagements hydro-agricoles qui enregistrent des allocations en hausse significative, et (3) les appuis institutionnels. La **part des ressources intérieures** dans ces dépenses a connu des fluctuations passant de 37% entre 2004 et 2007 à 47% sur la période 2008-2010, pour chuter à 41% sur la période 2011-2015. Au-delà de ces fluctuations, le niveau de financement par les ressources propres de l'Etat pose un problème de vulnérabilité du secteur agricole qui est trop dépendant des financements extérieurs avec un cumul de l'ordre de 71% sur la période de 2006 à 2013. Cette forte dépendance s'accompagne d'une forte fragmentation en un grand nombre de projets, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre de politiques sectorielles efficaces, efficientes et durables. Le **niveau d'exécution du budget** consacré à l'agriculture quant à lui, connaît des améliorations significatives pour les ressources internes (93% en 2011-2015), mais stagne pour ce qui est des financements externes (autour de 60%) avec en causes, des procédures de décaissement mises en place par les PTF peu maîtrisées ou contraignantes et la faible capacité d'absorption par la partie nationale.

► *Investissements agricoles privés*

Il faut noter que le privé n'est pas en reste dans les investissements agricoles, et s'est annoncé dans le secteur agricole avec l'occupation de grands domaines fonciers à l'Ouest et au Sud du pays, ainsi que des annonces dans les pôles agricoles du Sourou et de Bagré. Il n'a pas été trouvé de données chiffrées sur les investissements réalisés par les entreprises agricoles. Il semble cependant que l'espoir suscité par leur entrée dans le secteur, d'une dynamisation des chaînes de valeur à travers des développements de synergie et de complémentarité entre petits exploitants et entreprises agricoles porteuses de capitaux, se soit effrité progressivement, laissant apparaître plutôt des effets d'annonce que de l'action sur le terrain d'une part, et, d'autre part, une perception négative de leurs rôles par les exploitations familiales avec de fortes suspicions de prédation sur le foncier.

Du côté des investisseurs privés offrant une diversité de services (financiers, fournitures d'intrants, logistique de transport, transformateurs, etc.), il n'a pas non plus été trouvé de données consolidées. Mais de façon générale, il se pose des difficultés d'accès au financement agricole depuis la fermeture de la Caisse Nationale de crédit agricole (CNCA), puis de la Banque agricole et commerciale du Burkina (BACB), dont les résultats financiers n'étaient pas du tout concluant du fait des impayés. Le secteur de la fourniture d'intrants, bien que régit par une loi, est très peu maîtrisé et la contrebande y règne en maître avec une circulation importante de produits non homologués. Le maillon faible de l'agriculture

au Burkina est sans équivoque la transformation qui se trouve dans un état embryonnaire (avec un taux de 12% en 2015. Source : PNDES).

1.3.4. Principaux défis liés aux investissements agricoles

Le Burkina Faso est un pays continental, qui a l'avantage de se situer au cœur de l'Afrique de l'Ouest, mais qui connaît de lourds handicaps du fait de sa situation agro-climatique, et de son enclavement aussi bien interne qu'externe. A ces pesanteurs, viennent s'ajouter d'autres facteurs importants d'ordre politique, économique et technico-économique qui constituent des goulots d'étranglement à lever pour réaliser les visions portées par les différentes politiques. Les principaux défis liés aux investissements agricoles se présentent de la façon suivante :

► *La sécurité et la paix sociale comme préalables à tout développement*

Le Burkina a connu une succession de tensions ou de crises politiques : l'insurrection populaire de 2014, et le coup d'Etat en 2015. Depuis lors, le pays a été traversé par des faits d'instabilité et de menace à la paix et à la cohésion sociale. Longtemps envié pour sa stabilité, le Burkina vit aujourd'hui dans le doute, pour n'avoir pas réussi à se sortir de l'esprit quasi insurrectionnel qui habite sa jeunesse depuis la crise de 2014. Marqué au plan intérieur par des contestations et des revendications sociales, le pays ne montre pas une sérénité quant à sa capacité à accueillir et à faire fructifier des investissements.

A cela est venu s'ajouter la menace sécuritaire marquée par des agressions aux quatre coins du pays, dont la nature et la paternité sont encore interrogées. Cet état de fait constitue un des défis majeurs à lever pour escompter – aussi bien du privé, du public que des exploitations familiales – des investissements à la hauteur des attentes. Le privé n'investira pas dans un pays en proie aux doutes car ses motivations sont éminemment tournées vers la rentabilité financière ; les pouvoirs publics sont confrontés à l'exigence de faire face à ce défi donc de s'investir à la restauration de la paix sociale, ce qui suppose une augmentation probable des budgets dans le domaine de la sécurité au détriment des autres secteurs, mais également à des régressions sur la part de l'agriculture dans le PIB. Enfin, il faut relever que le Nord et l'Est du pays sont des zones d'élevage par excellence du fait de leurs caractéristiques (le potentiel en ressources pastorales dans l'est, et le profil économique et culturel du Sahel), mais des zones à haut risque qui vont certainement repousser le cheptel vers d'autres contrées plus apaisées. Les populations dans ces zones ne disposent plus de la sérénité pour investir dans leurs exploitations agricoles, et risquent de bénéficier de moins en moins d'appuis en conseil agricole, en intrants agricoles et même en travaux d'aménagements, et, sans doute de plus en plus, de l'aide humanitaire.

► *La mise en œuvre des réformes politiques / juridiques adoptées*

Il existe une floraison de politiques et de lois mais on en est à se questionner sur leur niveau de cohérence et d'application. Au-delà des bonnes intentions qui y sont professées, il y a de fortes attentes aussi bien du privé que des exploitations familiales sur la mise en œuvre des mesures fiscales incitatives pour le développement du secteur agricole. Tous les producteurs (petits et grands) scrutent les mesures favorables pour l'accès à des intrants agricoles et animales et des équipements à bon prix et respectant toutes les normes de qualité.

En ce qui concerne les répercussions des lois foncières sur les droits des populations, il faut reconnaître que la loi 034-2009 a ouvert la brèche à la marchandisation de la terre en milieu rural. En n'ayant pas mis des limites aux transactions foncières, des propriétaires fonciers ont bradé le patrimoine de lignages et de communautés entières qui du reste n'a pas été mis en valeur par les acquéreurs, sinon exploité à des fins de bois de chauffe (cas dans les provinces de la Sissili et du Ziro). Si les projets immobiliers et commerciaux sont soumis à des études d'impact environnemental, la pratique dans

l'exploitation agricole est restée sous le régime du code forestier, juste soumise à l'obligation des permis de défriche. Cette situation a comme conséquences une dégradation accélérée des ressources naturelles, une perte de la diversité biologique et un appauvrissement en matière de complément alimentaire et de médecine traditionnelle.

Dans le cas des aménagements hydro-agricoles, les lois ont prévu la conduite des études d'impacts environnementaux, de plans d'action et de réinstallations (PAR) avec des mesures de compensation matérielle et immatérielle au profit des populations affectées par les projets (PAP). Il semble toutefois, que ces mesures aient parfois été estimées ou exécutées à minima, et que par ailleurs, toutes les dimensions ne soient pas prises en compte sur le manque à gagner au niveau des communautés à long terme (culture de condiments, exploitations des produits forestiers non ligneux, augmentation de la taille du ménage). Les PAP ne bénéficient pas malheureusement d'assistance juridique dans la phase de négociation avec l'Etat.

► *Le changement de paradigme sur la mise en route d'une agriculture compétitive pour et par les petits producteurs*

Il n'y a pas toujours eu un partage de vision entre les gouvernants et les organisations paysannes sur le développement de l'agriculture. Il se dégage l'impression que les gouvernants adoptent des politiques inadaptées aux besoins des organisations de petits producteurs qui pensent pouvoir faire mieux que les entreprises agricoles si les moyens leur étaient donnés. Du reste, la contribution de l'entrepreneuriat agricole dans la production actuelle est questionnée, sinon mis en cause par les plateformes paysannes qui ne voient en ces initiatives que des tentatives d'accaparement foncier. Si cela est vérifié, et si les ambitions des gouvernants au Burkina, sont de réaliser les objectifs de la politique sectorielle « production agro-sylvo-pastorale » (à savoir « *développer un secteur productif davantage orienté vers le marché et créateur d'emplois décents basé sur des modes de production et de consommation durables* »), il devrait avoir un partage de vision certes, mais surtout une conception de l'agriculture avec un total changement de paradigme.

Passer d'une agriculture traditionnelle de subsistance à une agriculture tournée vers le marché, avec les standards qui conviennent, devrait procéder d'une révolution mentale pour faire des exploitations familiales de petites entreprises familiales. Cela ne veut pas dire non plus qu'il faille détruire leurs cultures paysannes et leurs bases alimentaires, mais plutôt travailler à un couplage des deux, en ce sens que s'il n'y a pas d'engagement assumé à l'innovation, il n'y aura pas de succès. Ce changement devra constituer comme une précondition à l'accès aux facteurs et aux moyens de production, de transformation, de stockage et de commercialisation pour ne pas perpétuer les gâchis à l'exemple de certains projets dont les ruines sont encore visibles. Des barrages et des intrants ne devraient pas être utilisés pour ne produire que du maïs ou seulement du riz par exemple. Au vivrier devrait être couplé une activité génératrice de revenu pour créer le départ de la diversification et de l'entrepreneuriat familial.

Depuis les années 1960, le gouvernement a réalisé, avec le concours de bailleurs de fonds, des grands aménagements hydro-agricoles dont la plupart ont été alloués à des exploitants de type familial. A titre d'exemple, 7755 ménages ont été installés sur 6423 ha de superficies aménagées autour des barrages de Bagré, Banzon, Douna, Vallée du kou, Vallée du Sourou, Mongtedo, Karfiguéla. Les résultats de l'exploitation de ces aménagements sont controversés. En effet, s'ils ont permis aux exploitants d'en vivre, ils ne présentent pas de rentabilité financière et les périmètres connaissent de nombreux problèmes de gestion. Cet état de fait a suscité au niveau de la stratégie nationale d'irrigation, l'option de faire appel aux entrepreneurs agricoles qui semblent aptes à rentabiliser ces gros investissements. Ainsi à Bagré, sur un potentiel de 30000 ha de terres aménageables, 3382 ha sont actuellement en exploitation par des producteurs de type familial et 4694 sont en cours d'aménagement sur 15200 ha prévus sous financement Banque mondiale et BAD. Il est prévu sur environ 13000 ha d'installer des entrepreneurs agricoles. Il faut noter que si le paysannat est installé sur le gravitaire, les investisseurs sont sur du pompage et le coût d'aménagement à l'ha est de l'ordre de 10 millions de FCFA, ce qui explique en partie ce choix. Un cahier de charge a été mis en place et définit les conditions d'accès et de mise en valeur des terres. Les superficies éligibles vont de 5 à 500 ha par postulant. Il est prévu la délivrance de baux emphytéotiques sur une durée maximale de 99 ans après une période de 3 ans de délai de mise en œuvre des investissements de base. Sur 737 dossiers introduits pour 98000 ha, seulement 232 soumettent des dossiers complets. 108 projets ont été retenus dont 104 sont portés par des entrepreneurs nationaux. Par contre, la surface allouée aux projets des investisseurs étrangers est très importante en ce sens qu'à eux seuls, les 4 projets portés par les investisseurs étrangers représentent une surface totale de 4500 ha soit environ 35% des superficies concernées. Ces projets portent chacun sur des surfaces de 500 ha à 2500 ha et sont orientés vers des cultures d'exportation (canne à sucre, tournesol, morenga) à l'exemple de cette société indienne qui envisage un important complexe sucrier sur 7500 ha à terme. Dans le processus d'allocation des terres aux investisseurs, Bagrépôle souhaite que les acteurs adoptent « l'agrégation » comme modèle d'organisation de la valorisation des terres. Ce modèle consiste à regrouper un certain nombre d'exploitants familiaux (agrégés) autour d'un acteur investisseur (agrégateur). Ce dernier est censé disposer de capacités financières et techniques lui permettant de fournir des services ou de servir de débouchés aux agrégés. Aucun des 108 investisseurs sélectionnés n'a encore été installé du fait du non achèvement des grands travaux d'aménagement, ce qui fait ironiser les producteurs en ces termes, parlant du pôle de croissance de Bagré : « on a vu Bagré, mais on attend toujours pôle » ou « pôle est à Bagré, mais la croissance est à Ouaga ».

Quelques analyses sur ce modèle d'intégration du secteur privé dans l'agriculture :

1. Selon une étude commanditée par l'IIED, le modèle Bagrépôle répond à un nouveau paradigme qui peut se résumer comme suit : « Promouvoir une économie d'échelle commerciale assise sur une forte concentration des PME/PMI de type capitaliste jouissant de droits sécurisés de la terre, jadis destinée à la petite exploitation familiale peu performante, pour satisfaire le marché et rentabiliser les investissements réalisés à fonds perdus par l'Etat et ses partenaires techniques et financiers... Fondamentalement, dans ce nouveau paradigme, le moteur de la production agricole n'est plus la petite exploitation agricole, si bien que ce n'est plus elle qui structure les nouvelles options d'aménagement à Bagré ; bien au contraire, même si elle n'est pas reléguée à la périphérie des préoccupations actuelles, elle n'est plus au centre » (Source : IIED, Novembre 2014, *Economie politique autour des grands barrages, le cas du barrage de Bagré, Burkina Faso*).

2. Le G8 a initié en 2012, la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (NASAN), qui repose sur le financement de capitaux privés. La CPF et le SPONG, dans une déclaration en date du 5 Février 2015, ont fustigé cette initiative en ces termes : « Elle favorise la mise en place d'un modèle agricole basé sur l'agrobusiness, la privatisation des semences, l'utilisation incontrôlée et massive d'intrants chimiques, et le développement des cultures d'exportation et des cultures de rente au moment même où tous les acteurs reconnaissent la valeur de l'agriculture familiale et le rôle des femmes dans la sécurité et la souveraineté alimentaires ».

3. « Des doutes sur la capacité de certains promoteurs qui ne sont pas du domaine agricole de mener à bien leur projet ont été émis par certaines personnes interrogées. En effet, une partie des promoteurs n'ont pas d'expérience dans le domaine agricole et se repose sur "l'expertise" de Bagrépôle en ce qui concerne les aspects techniques. Les résultats des expériences actuellement menées par les promoteurs privés pilotes ne sont pas convaincants. Des échecs répétés au niveau de la production remettent en question leurs capacités techniques à exploiter de façon optimale les terres. Ces questions se posent également sur le plan financier. Plusieurs investisseurs pilotes peinent à ce jour à exploiter l'intégralité de leurs parcelles » (inter réseaux développement, 2016).

► *L'articulation de la chaîne de valeurs à une politique de protection du marché intérieur pour les denrées alimentaires stratégiques*

Le Burkina connaît un paradoxe : sa production – en riz, en huile et en sucre par exemple – couvre à peine 30% des besoins de consommation de la population, alors que cette même production est de qualité mais connaît des difficultés d'écoulement du fait de produits importés dont la qualité est, quant à elle, parfois mise en doute. Il en est de même des productions animales, maraîchères et fruitières faiblement valorisées du fait de l'absence d'une chaîne de transformation, de sorte qu'il n'est pas créé de la valeur ajoutée. Des politiques cohérentes qui soutiennent les différents maillons de la chaîne devraient donc être mise en place, sous réserve qu'il y ait une forte ambition et volonté politique. Cette volonté doit aller jusqu'à celle de réguler le marché intérieur pour inciter la production, en ce sens que c'est la possibilité d'écouler les productions qui va motiver les efforts de production.

► *Les mécanismes de financement de l'agriculture*

Ils se focalisent sur les circuits de financement par l'Etat et les partenaires au développement (projets d'assistance technique, subventions, fonds destinés à des projets spécialisés), en restant encore fortement dominés par l'aide extérieur. Ce mécanisme contraste avec la finance agricole, domaine de spécialité, qui est basé sur des objectifs de rentabilité de part et d'autre. Les mécanismes publics semblent plutôt orientés vers la protection sociale des petits producteurs mais ne permettent pas de répondre aux éléments de vision proclamés par le PNSR (compétitivité, durable, marché, etc.). Il faut au contraire mettre en place un mécanisme de finance agricole qui répond aux besoins du secteur agricole sur le long terme au niveau des différents maillons de la chaîne.

► *L'accès aux services de finance agricole*

Le défi ci-dessus bien que réclamé, pose un autre problème, qui est son effectivité et son accessibilité. En effet, il semble qu'il soit difficile pour les institutions financières de se développer dans le secteur agricole, du fait qu'elles se heurtent à deux obstacles :

- des difficultés de conceptualisation et d'évaluation pertinente des risques auxquels l'agriculture est sujette, et, par conséquent, la proposition d'une offre de produits et services financiers adaptés et viables pour les acteurs des chaînes de valeur agricoles. Les institutions financières devraient à cet effet disposer de données fiables et de connaissances spécialisées sur le secteur agricole, notamment sur la production, la commercialisation et sur l'industrie agroalimentaire. **Le métier de financier de l'agriculture reste à construire au niveau des banquiers ;**
- le risque agricole n'est pas maîtrisé du fait de la non maîtrise des questions météorologiques, du phénomène de changement climatique, de l'instabilité du marché, de la saisonnalité des produits, de l'instabilité politique et sociale aggravées aujourd'hui par le risque sécuritaire. Par conséquent, les clients appartenant au secteur agricole, et notamment les petits producteurs, ont du mal à accéder aux services financiers dont ils ont besoin, ce qui entrave fortement la croissance du secteur.

1.4. Focus sur l'injustice sociale : qui sont les groupes les plus vulnérables ?

1.4.1. L'identification de « situations de vulnérabilité »

Premier élément de réflexion :

Il n'y a pas véritablement de « publics » qui sont, de par leurs caractéristiques, systématiquement « vulnérables ». Il y a plutôt des configurations sociales et des situations susceptibles de générer de la « vulnérabilité ». Par exemple, comme le relève le GRAF, la situation des femmes urbaines, qui n'ont

pas besoin d'accès à la terre, ou celle d'une femme autochtone, n'est pas la même que celle d'une femme d'un migrant ou d'un transhumant.

Deuxième élément de réflexion :

Désigner des publics vulnérables conduit, d'une certaine manière, à les faire passer pour des « victimes » sans ressource, dont il faut prendre la défense face à des discriminations réelles ou supposées. Cette configuration ne contribue pas à réduire la situation de vulnérabilité, mais au contraire à provoquer des sentiments de résistance.

1.4.2. Quelques situations de vulnérabilité

Le tableau ci-dessous reprend quelques situations de vulnérabilité en les commentant.

Tableau 6 : Commentaires sur quelques situations de vulnérabilité

Situations induisant des vulnérabilités	Type de vulnérabilités (publics / modalités)	Commentaires / Expériences
Le phénomène de l'accaparement des terres (agro-business notamment)	- Des autochtones qui vendent leur terre sur la base d'une vision « courttermiste », mal informés et/ou dupés par des entrepreneurs peu scrupuleux.	- Il semble y avoir des cas particulièrement dramatiques dans le Ziro et le Houet. Dans la région des Hauts-Bassins, dans la commune rurale de Bama, un représentant des autochtones fait le constat suivant : « <i>Il n'y a pas d'autochtones qui a plus de 20 ha dans notre commune</i> ». Les terres ayant été vendues à des migrants (Mossi) qui réalisent des investissements agricoles (rizières, plantations, etc.). « <i>Les jeunes vendent leur terre pour répondre à des besoins immédiats</i> ». Ces situations pourraient faire naître des frustrations chez les générations futures (enfants d'autochtones notamment) qui se retrouveront sans aucune terre à cultiver à échéance d'une dizaine d'années.
L'empiètement des espaces pastoraux « affectés » (au sens de la Loi 034/2002/AN) et/ou la transhumance du bétail à des périodes de semis	- Les populations transhumantes, qui peinent à faire paître leurs troupeaux sans commettre des dégâts sur les champs des agriculteurs du fait de la non reconnaissance de ces espaces, même s'ils sont parfois officiellement délimités par l'Etat.	- L'augmentation de la population et la raréfaction des terres cultivables augmente la pression sur les ressources pastorales. - Les populations pastorales souffrent à la fois d'un manque de représentation politique aux différents échelons locaux et d'un Etat pas suffisamment « régulateur » sur la question. Les solutions doivent être trouvées dans ces deux dimensions. - Les expériences d'élaboration de règles locales de gestion des espaces pastoraux peuvent également être explorées. La plupart du temps cependant, les règles ne sont pas respectées lorsque leur infraction n'est pas sanctionnée.
L'exclusion des femmes de certains droits d'administration dans les sociétés lignagères	- Des femmes, parfois perçues, du point de vue des sociétés lignagères, comme des « filles » qui vont quitter la famille, ou des « femmes » qui viennent d'une famille étrangère. Leur céder des droits reviendrait à	- Il semble nécessaire de bien différencier les femmes urbaines et rurales, autochtones et allochtones, jeunes et vieilles, etc. - Une expérience du GRAF a abouti à la cession de droits de certains maris à leur femme dans des villages de la commune rurale de Cassou. - Parmi les leviers de sensibilisation, il y a (1) la prise de conscience que la fille n'aura pas plus de droits fonciers chez son mari qu'elle n'en a chez ses parents ; (2) la mise en évidence que la femme va

	« donner » des terres à des étrangers.	partager plus volontiers les gains de sa production dans son foyer. - Dans certaines sociétés, il serait intéressant d'observer les droits spécifiques d'accès des femmes à la terre, comme le <i>tolonga</i> , chez les Tcherma de Siniéna (au sud de Banfora), espace dédié aux femmes de la localité et sur lequel elles peuvent cultiver.
Installation de jeunes migrants dans des zones où ils ont des droits limités	- Les enfants d'allochtones qui souhaitent investir / aménager la terre héritée de leurs parents et doivent donc la « sécuriser ».	- L'histoire des migrations n'est pas la même sur l'ensemble du territoire, et l'absence. Les migrants bénéficient parfois de droits d'administration délégué. L'action en faveur de ce public doit se faire ici en tenant compte de ces contextes particuliers. - Les actions visant à « imposer » la sécurisation (via la plantation d'anacardiers par exemple) peuvent aboutir à des conflits [cf. entretien avec le jeune de la CPF]. - Lorsqu'elles sont évoquées par les autochtones, les perspectives d'achats sont parfois refusées car insuffisamment « encadrées » ou « garanties » (quelle régularité de la vente ? quels membres de la famille ?). - Un travail sur la « reconnaissance » des accords coutumiers existants entre les parents (autochtones et migrants) et avant leur décès pourrait constituer une première piste de solution.
L'absence de débouchés (et l'accès difficile à la terre) pour les jeunes ayant reçu une formation en agriculture	- Des jeunes formés, qui vivent des frustrations dues à un décalage entre, d'une part, les attentes nées de la formation agricole, et, d'autre part, l'absence de perspective économique	- Ces jeunes sont censés utiliser et promouvoir de nouvelles pratiques agricoles. Ils pourraient être considérés comme un public spécifique et bénéficier d'une forme de « discrimination positive ».

Encadré 6 : La perspective de jeunes autochtones sans terre à Samandéni

L'outil de sécurisation foncière que constitue l'APFR est plutôt perçu de façon positive par Moussa Sanou, le président du CFV de Samandéni : « Cela permet de mieux connaître les superficies accordées, et de mieux préciser le type de cession ». Le président du CFV perçoit cependant, comme à Bama, les signes d'une tension foncière croissante sur son territoire. D'abord, de façon générale, Monsieur Sanou constate que la terre fait de plus en plus l'objet de transaction marchande. « Avant, on donnait la terre. Maintenant, on veut que tu donnes de l'argent en échange ». Deuxième signe : récemment, certains migrants à qui une terre avait été prêtée dans le passé ont eu des velléités de vente. Monsieur Sanou s'y est fermement opposé en soulignant à son hôte : « Quand tu es venu, tu n'as pas payé. Si tu es fatigué, tu pars, et tu laisses la terre ». Troisième et dernier signe d'une tension foncière : des jeunes urbains lorgnent patiemment les rares terres rurales disponibles dans la perspective d'un achat. « Certains jeunes Bobolais sont même venus ici pour prendre des points de repère avec des GPS ». Là encore, ces actes sont condamnés par la communauté locale. Mais les craintes relatives aux conséquences de cette accélération de la marchandisation demeurent. Les autorités coutumières réagissent en réaffirmant les anciennes règles d'attribution et de retrait des terres du village : « Les grands-parents avait établi des règles de gestion foncière, et ces règles ne sont plus respectées aujourd'hui », indique le président du CFV, qui menace de récupérer les terres aux irrespectueux identifiés. L'APFR collective, brièvement abordé par le chef, est également perçue comme un outil susceptible de mieux protéger les terres des familles autochtones. Mais les perspectives demeurent sombres pour Moussa Sanou : « Dans 30 ou 40 ans, nos jeunes n'auront plus accès à la terre. [...] Il n'y a malheureusement pas grand-chose à faire car la population augmente et il n'y a plus de terre. Il ne faut pas que nos enfants dilapident ça ».

Chapitre 2 : Cartographie et analyse des acteurs et réseaux pertinents pour la gouvernance foncière nationale et locale et les investissements agricoles

Le chapitre 2 vise à élaborer une cartographie des acteurs au regard de leur capacité à se mobiliser autour des défis présentés dans le chapitre 1. L'analyse des acteurs a suivi une démarche en 4 étapes. (1) Les différents acteurs rencontrés et évoqués pendant les entretiens ont été listés, puis caractérisés pendant une séance de travail interne (consultants, CPF, WHH). (2) Une notation rapide a été réalisée de leur intérêt à participer, de leur valeur ajoutée sur le plan technique, de leur pouvoir (et/ou influence)¹⁷. (3) Une schématisation a été réalisée pour visualiser les positions des catégories d'acteurs¹⁸ en terme d'intérêt et de pouvoir. (4) L'élaboration d'une réflexion sur les modalités d'organisation du MAP et ses potentiels axes de plaidoyer.

2.1. Principaux acteurs et liens avec le foncier rural : réflexions générales

Les acteurs du foncier rural rencontrés, et ceux évoqués pendant les entretiens, peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

- La société civile. Il s'agit d'acteurs où prédomine une dimension « militante », dont le rôle est de défendre les intérêts des populations qu'ils représentent, d'une part, et de faire entendre leur voix auprès des pouvoirs publics (interpellation-plaidoyer), d'autre part.
- Les structures d'experts, c'est-à-dire les acteurs où prévaux une dimension « technique ». Il s'agit de groupes ou de personnes (experts indépendants) qui ont une expertise dans le domaine du foncier, qui produisent des connaissances sur cette thématique.
- Les ONG mettent en place des projets en lien avec le monde agricole et le foncier rural. Ce sont des organisations qui ont les moyens de réaliser des accompagnements techniques sur le terrain. Elles sont porteuses d'une vision du monde rural qu'elles cherchent à développer au travers de leurs projets.
- Les baillleurs de fonds. Ce sont des organisations internationales qui injectent des fonds importants dans le développement en général. Il est possible de distinguer deux catégories : (1) ceux qui interviennent historiquement et/ou spécifiquement sur les questions foncières et/ou agricoles ; (2) ceux qui n'interviennent pas spécifiquement sur ces sujets. Ces organisations sont également porteuses d'une vision du monde rural.
- Les structures étatiques. Elles comptent plusieurs sous-catégories : il y a d'abord l'administration directement en charge des questions relatives au foncier rural (DGFORM) ; il y a ensuite les directions des Ministères qui interviennent sur des thématiques connexes au foncier rural ; il y a enfin les structures étatiques de recherche.
- Les coutumiers. Ils sont les premiers propriétaires de la terre (« premiers » au sens chronologique comme sur le plan de l'importance). Ils sont représentés localement dans les CFV, mais peuvent également avoir des représentations de niveau national.
- Les acteurs privés. Ils sont des acteurs du milieu rural qui ont des intérêts lucratifs. Ils cherchent souvent à encourager une augmentation de la productivité pour assurer leur approvisionnement. Ils peuvent également promouvoir des cultures de rentes au détriment des cultures vivrières.

¹⁷ Cf. outils n°6, n°7 et n°8 du rapport de démarrage.

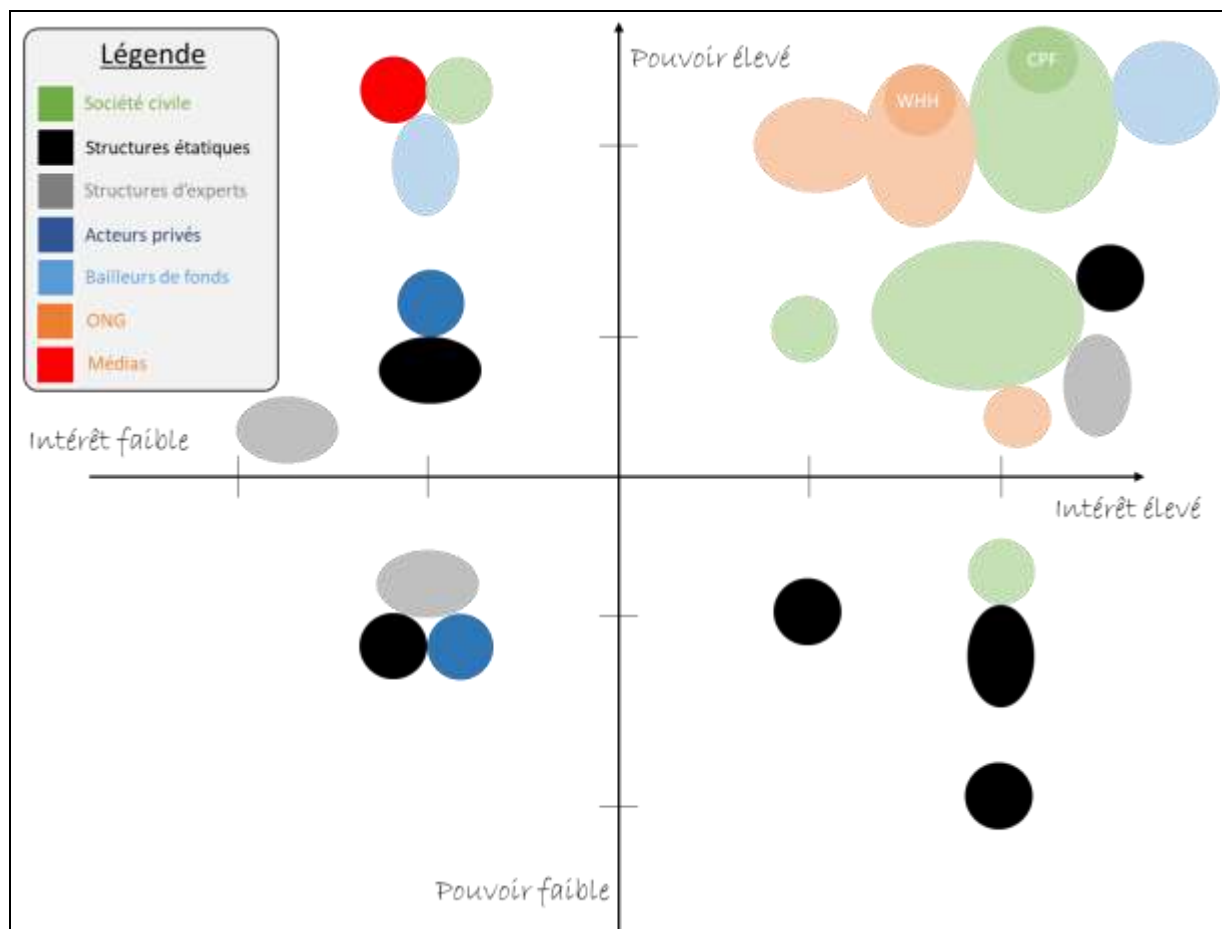
¹⁸ A ce stade, nous avons opté de parler de catégories d'acteurs plutôt que d'acteurs, pour donner à l'analyse un caractère plus anonyme.

- Les médias. Ils sont des vecteurs potentiellement importants des messages d'information et de sensibilisation.

2.2. Différences entre les positions et les perspectives des parties prenantes vis-à-vis de la gouvernance foncière et de la contribution au MAP : jeter les bases d'un dialogue politique

Les différents acteurs ont été placés sur une grille en fonction de leur note, et de façon à pouvoir mieux visualiser les positions des uns par rapport aux autres, et à repérer plus facilement leur intérêt du point de vue du MAP (cf. le schéma ci-dessous¹⁹).

Figure 1 : Pouvoir et intérêts des acteurs



L'exercice de schématisation a permis de distinguer 6 grands types de positionnements par rapport au MAP.

- Les champions. Cette catégorie regroupe les acteurs ayant un intérêt élevé à participer au processus MAP et ont un fort pouvoir et/ou une forte influence dans le domaine politique. Elle comprend trois groupes d'acteurs : d'abord, des organisations de la société qui ont une fonction de représentation du monde agricole ; ensuite, des ONG qui interviennent sur la thématique du foncier rural et qui reçoivent une certaine audience de la société politique ;

¹⁹ La CPF et la WHH ont été représentées par des couleurs un peu plus vives, mais elles sont bien catégorisées respectivement dans les catégories respectives « société civile » et « ONG ».

enfin, les bailleurs de fonds qui ont contribué et contribuent encore à la mise en œuvre de la Loi 034-2009.

- Les supporters. Les supporters regroupent des organisations de la société civile (associations, fédérations du monde paysan ou union de producteurs) marquées par un intérêt élevé pour la démarche multi-acteurs, mais considérées comme moins influentes que les champions. Ces organisations sont donc des alliés potentiels qui disposent cependant d'une « force de frappe » moins importante en matière de plaidoyer.
- Les experts. Ils représentent ici les organisations qui disposent d'une expertise technique reconnue dans le domaine du foncier rural, de par leurs attributions (organisations administratives, en l'occurrence la DGFOMR qui peut être citée ici) ou de par la production de documents de capitalisation et/ou de connaissances scientifiques (organisations associatives).
- Les partisans peu influents. Sont qualifiés ainsi les organisations qui ont un intérêt élevé à la fois pour la réforme et la démarche multi-acteurs. Ces « partisans » défendent les intérêts des femmes, des éleveurs ou qui ont une vocation à protéger les ressources naturelles. Leur pouvoir a cependant été jugé faible. L'enjeu du MAP sera donc de se faire les porte-voix de ces différents acteurs.
- Les potentiels partenaires politiques. Cette catégorie regroupe les acteurs qui sont crédités d'un pouvoir (politique, financier ou médiatique) qui pourrait être utile à la démarche MAP mais qui sont a priori peu intéressés par une démarche multi-acteurs. Certains de ces acteurs pourraient par ailleurs avoir une forte valeur ajoutée dans le MAP.
- Les potentiels partenaires techniques. Il s'agit là d'acteurs ayant également un faible intérêt à participer à la démarche multi-acteurs mais dotés d'une expertise technique ou d'une expérience particulière (les géomètres experts par exemple) qui pourraient être utiles au MAP. L'enjeu pour ces deux dernières catégories est de trouver les arguments pour les associer à certaines étapes de la démarche où leur influence et/ou leur connaissance technique pourra être déterminante.

2.3. Vision et attentes sur le développement d'un MAP pour la gouvernance foncière : questionnements et propositions

Il s'agira ici de reprendre quelques éléments sur les différentes façons – parfois opposées – d'envisager la configuration du MAP et de synthétiser la proposition qui paraît la plus pertinente au regard de l'analyse du contexte. 2.3.1. Une plateforme pour « parler » ou pour « agir » ?

Deux axes d'intervention ont été évoqués par les interviewés. Le premier axe est le plaidoyer. Il s'agit de faire de la plateforme une « tribune d'interpellation » (l'expression est du GRAF), et de profiter du nombre pour forcer les décideurs publics à prendre en compte le message. « L'influence et la pression sur le politique est d'autant plus forte que le nombre d'acteurs est important [GRAF]. L'échelle d'intervention serait ici plutôt nationale. Le deuxième axe est l'accompagnement de collectivités sur le terrain. Il s'agirait alors de renforcer l'effectivité de la Loi 034/2009 en ciblant les communes où les SFR sont d'ores et déjà mis en place et fonctionnels. C'est l'échelon local qui serait alors pertinent dans cette perspective.

→ **Conclusion provisoire des consultants** : La plateforme n'aurait pas les moyens techniques et financiers d'intervenir à l'échelle locale, et s'orientera prioritairement sur la construction de plaidoyers. Elle pourra cependant s'alimenter des différentes expériences de terrain, notamment via les « experts » (cf. supra la cartographie). « *Le plaidoyer, ça se construit sur du concret et de l'expérience* » [GRAF]. 2.3.2. Un partenariat large ou restreint ?

On l'a vu, le nombre d'acteurs pouvant potentiellement intégrer la démarche multi-acteurs est assez important. Au cours de la séance de travail autour des intérêts et du pouvoir des acteurs, il a été identifié 43 organisations qui interviennent ou qui pourraient intervenir dans le cadre du MAP. Au cours des entretiens, certains des interviewés se sont prononcés pour un partenariat le plus large possible, tandis que d'autres ont plutôt plaidé pour la constitution d'un petit « noyau dur » d'acteurs avant d'envisager une possible extension. Il apparaît cependant nécessaire de ne pas associer l'ensemble de ces organisations à la démarche pluri-acteurs, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, un projet qui réunirait un si grand nombre d'acteurs serait trop coûteux. Il aurait ensuite l'inconvénient de proposer un système de validation des décisions trop lourd et complexe. Enfin, le contenu des échanges pourrait en être affecté, avec un risque de dissolution des problématiques spécifiques traitées dans le cadre de considération trop générale.

→ **Conclusion provisoire des consultants : Un partenariat restreint paraît être l'option la plus pertinente. Il pourrait être élargi occasionnellement à d'autres acteurs en fonction des thématiques traitées et/ou des campagnes de plaidoyer menées (« potentiels partenaires techniques » ou « politiques »).**

2.3.3. Une plateforme nationale ou plutôt orientée vers le local ?

Certains interviewés s'interrogent sur l'opportunité de créer une nouvelle plateforme nationale, considérant qu'il existe déjà des cadres de concertation à ce niveau. D'autres considèrent que la construction d'un argumentaire pour le plaidoyer nécessitera des interventions sur le terrain dont on pourra ensuite tirer des enseignements pour se faire entendre au niveau national.

→ **Conclusion provisoire des consultants : La plateforme doit plutôt avoir une dimension nationale, car c'est l'échelle la plus adéquate pour faire de l'interpellation et du plaidoyer, et que les destinataires de ses futures campagnes sont à Ouagadougou. La plateforme pourrait toutefois alimenter ses réflexions en invitant des acteurs locaux à partager leurs expériences, et en constituant pour eux une opportunité de capitaliser.**

Ces deux éléments ci-dessous en lien avec les processus et/ou les opportunités d'engagement et les réformes ou révisions de politiques en cours au Burkina ont été rajoutés après que les consultants aient déposés leur rapport.

Rajout au niveau du 3.1 : Recommandations sur les modalités de mises en œuvre/Un deuxième cercle avec l'Etat et ses partenaires techniques et financiers

Au Burkina Faso, il existe le cadre national de concertation sur le foncier créé par le gouvernement qui est le CONA-SFR (Comité National de la Sécurisation Foncière). C'est un cadre de concertation et de dialogue sur le foncier établi par l'Etat pour gérer la question du foncier rural. Il est l'instance nationale d'orientation et de décision sur toute question se rapportant à la sécurisation foncière rurale.

En 2017, le CONA-SFR version 2008 a été changée en Conseil National par décret N°20170491/PRES/PM/MAAH//MINEFID/MATDSI/MRAH/MEEVCC/ portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil National sur la Sécurisation Foncière Rurale (CONA/SFR). Le comité technique après cinq (05) années de léthargie, a tenu sa session annuelle en décembre 2018 en guise de relance des activités.

Rajout au niveau du 1.2.4 : Réformes ou révisions politiques en cours

De l'avis de la DGFOMR, il est prévu une évaluation quinquennale de la loi 034 en 2019. Cette évaluation fera l'état de mise en œuvre de la loi, les difficultés rencontrées avec la possibilité d'une révision.

Chapitre 3 : Conclusions et recommandations

3.1. Recommandations sur les modalités de mises en œuvre

Les consultants formulent ici des propositions relatives au MAP sur le plan organisationnel, et cherchant à répondre aux questions suivantes : qui va piloter ? avec quels acteurs ? selon quel format organisationnel ? Ces propositions ont été construites au retard des analyses présentées dans les chapitres 1 et 2. Elles sont, comme leur nom l'indique, à soumettre à la discussion des principales parties prenantes de la plateforme.

► *Un premier cercle de « champions », et un pilotage assuré par la société civile*

Par « société civile », nous entendons ici les organisations de producteurs et les faïtières (CPF). Ils sont les premiers représentants du monde rural et doivent en être les premiers porte-voix. Ce premier cercle pourrait être complété par les structures d'appui-conseil (exple : GRAF, ONF). Elles produisent de la connaissance. Elles peuvent mettre en évidence les difficultés d'application de la Loi, peuvent aider à identifier des leviers d'action, construire des argumentaires. Enfin, quelques ONG internationales catégorisées comme « champions » (exple : WHH, FIAN, OXFAM) pourraient rejoindre ce premier cercle. Ces organisations travaillent dans des contextes internationaux, et cette connaissance peut aider à renforcer l'argumentaire. Ce premier cercle pourrait constituer une « core group » souple et très opérationnel de 6 à 8 personnes.

► *Un deuxième cercle avec l'Etat et ses partenaires techniques et financiers*

L'Etat et les bailleurs sont des parties prenantes importantes d'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ils peuvent également être les destinataires des campagnes de plaidoyer. Ils peuvent constituer un deuxième cercle d'acteurs. L'Etat et les bailleurs peuvent être porteurs d'une vision de la sécurisation rurale qui pourrait être discutée dans le cadre de la plateforme. Une participation de l'Etat pourrait se faire sous la forme d'un point focal (par exemple, la DGFOMR), et/ou se limiter à des campagnes de plaidoyer réalisées à un niveau international.

A noter : La participation de l'Etat à la plateforme a été discuté pendant les entretiens. Il apparaît qu'il existe déjà, dans les textes juridiques, une plateforme sur le foncier qui est pilotée par l'Etat : il s'agit du CONA-SFR. Une trop grande implication de l'Etat dans le MAP pourrait donc « faire doublon » [entretien avec la DGFOMR]. En revanche, il est possible de faire de la mise en œuvre effective du CONA-SFR un objet spécifique de plaidoyer pour le MAP. Par ailleurs, une plateforme avec une dominance « société civile » apparaît comme bel et bien pertinente et utile aux acteurs de l'Etat : « La société civile est trop dispersé. Ses acteurs ne communiquent pas suffisamment entre eux. S'il y avait une plateforme, cela constituerait un seul interlocuteur fiable pour l'Etat » [DGFOMR].

► *Un troisième cercle de partenaires mobilisés en fonction des dossiers traités*

Il s'agit des partenaires dont l'intérêt à participer à la plateforme est faible, mais qui pourraient apporter une valeur ajoutée à certaines étapes de la démarche multi-acteurs. Il s'agit : (1) des coutumiers (qui peuvent s'opposer à l'application de la Loi dans certaines localités, ou à l'inverse être des vecteurs importants de mobiliser des populations autour des problématiques de genre et de vulnérabilité) ; (2) des organisations ou plateformes sous-régionales (exple : ROPPA) qui peuvent donner une dimension internationale aux actions de la plateforme ; (3) des médias, pour donner un large écho aux campagnes de plaidoyer qui seront menées dans le cadre de la plateforme ; et (4) des experts indépendants, qui pourraient être mobilisés pour analyser certaines problématiques spécifiques abordées dans le cadre de la plateforme.

► *Trouver des modalités d'organisation garantissant l'indépendance relative du partenariat multi-acteurs*

La pérennisation de la plateforme nécessite (1) l'élaboration d'une charte de fonctionnement qui établisse clairement le rôle et les responsabilités de chacun des membres, et qui permette une certaine indépendance financière (2) la définition d'une vision sur le long terme, construite collectivement. (3) L'engagement à se mobiliser autour de cette vision MAP et à ne pas faire prévaloir (ou systématiquement défendre) la vision de son organisation.

3.2. Axes de plaidoyer potentiels

► *Axe 1. La redevabilité de l'action publique en matière de foncier rural*

Les politiques et lois relatives à la sécurisation foncière sont assez anciennes. La PNSFMR a prévu une mise en œuvre qui s'étale sur 10 ans (de 2007 et 2017). De même, la Loi 034-2009 est en place depuis près d'une dizaine d'années. Cette ancienneté oblige les pouvoirs publics à un devoir de redevabilité : où en sommes-nous aujourd'hui ? quel est le chemin qui reste à parcourir ? La redevabilité implique a minima, d'une part, la mise en place d'un système de suivi-évaluation des politiques de sécurisation foncière²⁰, et, d'autre part, d'une communication spécifique.

► *Axe 2. L'application effective de la loi 034-2009*

On vient de le voir : la Loi 034-2009 est déjà ancienne et n'est pas encore « totalement » appliquée. Cette situation de fait transitoire n'a pas été prévue par la loi et peut devenir problématique si elle est trop rallongée. La plateforme pourrait plaider en faveur d'une accélération de la mise en œuvre effective de la Loi 034-2009 sur l'intégralité du territoire national.

► *Axe 3. La constitution d'un cadre harmonisé d'intervention pour une plus grande cohérence des acteurs et des projets*

Depuis la promulgation de la PNSFMR, de nombreux projets et programmes ont permis la mise en œuvre de la Loi 034-2009 sur certaines parties du territoire. Ces différents acteurs ont eu des méthodes d'intervention différentes, si bien que les modalités de mises en œuvre de la Loi 034-2009 n'ont pas été les mêmes dans les différentes communes concernées. Il conviendrait, dans un premier temps, de capitaliser et de tirer les leçons de ses différents programmes (ou de compiler et de synthétiser les capitalisations déjà existantes), et, dans un second temps, de construire un référentiel de mise en œuvre de la Loi. Un tel cadre ou référentiel pourrait, par exemple, aider l'Etat dans ses négociations avec les différents bailleurs.

► *Axe 4. La promotion de l'APFR collective*

Deux arguments plaident en faveur d'actions de promotion des APFR collectives. D'une part, les APFR individuelles ne permettent pas de « réguler » les marchés fonciers locaux. D'autre part, les patrimoines fonciers coutumiers – ceux sur lesquels exercent les petits exploitants agricoles – ne sont de fait pas « sécurisés » au sens de la Loi 034-2009. Pour autant, les démarches en vue d'obtenir une APFR collectives demeurent assez rares : d'une part, les coutumiers n'ont pas nécessairement perçu l'intérêt d'une sécurisation des patrimoines fonciers lignagers, et, d'autre part, les taxes de délivrance sont plus élevées car portant sur des surfaces plus importantes. L'APFR collective pourrait pourtant être un outil de régulation pertinent dans le contexte burkinabè. Il permettrait d'éviter la dilapidation des patrimoines lignagers dans des contextes fonciers ruraux tendus et soumis à une forte tendance à la marchandisation des terres²¹.

²⁰ L'AFD travaille actuellement avec la DGFOMR pour la mise en place d'un tel système de suivi.

²¹ Relevons d'ailleurs que la PNSFMR avait envisagé de « donner » des APFR collectives, en s'inspirant de l'opération-pilote de Ganzourgou : « [...] en raison du seuil de pauvreté qui affecte l'immense majorité des

► *Axe 5 La définition d'une vision du territoire au plan national et local pour mieux défendre les « communs ».*

Sur le contenu du plaidoyer, un élément qui est fortement repris par APESS (pasteurs) et la FENAFERB est l'aménagement du territoire : il faut donner une vision et une vocation aux terres en milieu rural en évitant qu'elles ne soient perçues juste comme une réserve (pour l'agriculture ou pour l'urbanisation). En l'absence de schémas d'aménagement, les zones de pâturages et les ressources naturelles ne sont pas identifiées et définies comme des « communs » dont il faut réglementer l'accès et l'usage. Dans la même perspective, il faut regretter que le domaine foncier des collectivités ne soit pas encore identifié, et donc, protéger.

populations rurales, on s'orientera dans un premier temps vers la délivrance du certificat foncier à l'image du Plan Foncier Rural de Ganzourgou (Procès Verbal de possession foncière) pour les exploitations familiales, ce qui permettra par la suite d'évoluer vers l'obtention de titres de jouissance et titres de propriété » [page 24]

Annexes

Annexe 1. Produits des travaux de groupe atelier de validation

Groupe 1 : Cartographie des acteurs

Liste des acteurs	Forces	Faibles	Niveau d'implication	Cercle d'appartenance
Société civile rurale				
CPF	-Bien organisée -Capacité technique -Personnel engagé -Leaders convaincus et influents -Existence des cadre de concertation qui se réunissent régulièrement et anime des thèmes sur le foncier	-Insuffisance des ressources humaines et financières -Insuffisance en matériels et équipement	Participation aux cadres de concertations sectoriels, nationaux et sous régionaux	
Fédérations et Unions	-Bien organisées autour des filières -Capacité de capitaliser les informations techniques transférées à leurs membres -Expérience dans la mise en place et la gestion des plateformes	-Insuffisance de communication avec la base faute d'outils adaptés ; -Insuffisance des ressources financières et matérielles ; -Insuffisance de leaders engagés	Participation aux cadres de concertation régionaux	
Groupements de base	-Existence sur tout le territoire nationale et dans toutes les filières -Capacité de production	-Insuffisance d'information sur la politique foncière (loi et décrets)	Participation aux cadres de concertation communaux	
Associations de développement				
Associations coutumières	-Bonne gestion des coutumes et traditions	Faible maîtrise des politiques foncières		
Société civile classique				
SPONG et ses membres	-Existences de personnes ressources qualifiées -Existence de capitalisation dans le domaine la sécurité foncière -Capacité de planification et participation à tous les niveaux		Participations aux cadres de concertation à tous les niveaux	
Communes rurales				

Conseil municipal				
Conseil Villageois de Développement				
Etat et ses démembrements	-Bonne couverture du territoire -Connaissance des réglementations en matière du foncier -Personnel qualifiés en matière de gestion et sécurisation financière	Faible diffusion des textes relatifs à la gestion foncière	-Elaboration des textes et lois relatifs à la gestion foncière -Diffusion jusqu'à la base	
Gouvernorat				
-Haut-commissariat				
-La préfecture				
-Chambre Nationale d'Agriculture				
-Chambre Régionale d'Agriculture				
-Services techniques				

Groupe 2 : Modalités de mise en place du MAP

Produits de l'atelier

➤ Modalités de mise en œuvre

Un plaidoyer au niveau local agrafé au niveau régional pour monter au niveau national

➤ Instances et ou comité

Nous préconisons

- Au niveau régional : Un conseil consultatif régional pour la gouvernance foncière qui sera présidé par le président du conseil régional et la vice-présidence assurée par les OSC. Les membres seront composés des acteurs identifiés dans la région.
- Au niveau national : on aura un conseil national constitué des représentants de l'ensemble des acteurs régionaux identifiés.

➤ Ressources

- Chaque commune doit déterminer un certain pourcentage de son budget propre pour contribuer au fonctionnement.
- Déterminer aussi un certain pourcentage sur le budget national pour le fonctionnement de l'instance au niveau national.
- Prélever une taxe sur les ressources générées par l'établissement des APFR.
- L'accompagnement financier des partenaires.

Groupe 3 : Axes de plaidoyer

➤ **Axe 1 : La redevabilité effective de la loi 034 2009**

Une évaluation effective de la loi s'impose après plus de 10ans de mise en œuvre. Il faudrait alors faire un bilan de l'application effective des lois sur le foncier afin de dégager des perspectives pour les lois en projet. Cette évaluation doit être faite avec la participation des acteurs clés

➤ **Axe 2 : application effective de la loi**

- Accompagnement financier, technique et humain au niveau des instances de gestion foncière (village (CFV, CCFV, CVD) commune (SFR, STD...))
- Formation /sensibilisation des acteurs de la chaîne foncière
- Promotion de l'outil Mobile Application for Security Tenure(MAST) qui sert à faire le géo-référencement des parcelles pour la délivrance des APFR
- Enregistrement systématique du territoire national en tenant compte des différents domaines fonciers (schéma du territoire)
- Harmonisation des tarifs

➤ **Axe 3 : Constitution d'un cadre harmonisé d'intervention**

- Définition et Harmonisation du processus de délivrance des APFR
- Prise d'un acte légal ou réglementaire qui harmonise l'action des intervenants

➤ **Axe 4 : Attestation de Possession Foncière Rurale (APFR) collective**

- Promotion des APFR collectives
- Promotion des APFR lignagères

➤ **Axe 5: Relecture de la loi**

- Partant des points divergents que le MAP aura identifiés sur le terrain et dans le travail d'analyse de la loi
- Voir les éléments de la loi qui nécessiteraient une relecture

Une question reste approfondir : Pourquoi et/la nécessité de mettre en place le MAP vu que l'ONF existe déjà?

Annexe 2 : Bibliographie

a) Textes politiques et juridiques

Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales
Loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau
Loi n°003-2011/AN du 28 avril 2011 portant code forestier au Burkina Faso
Loi n°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso
Loi n°017-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction
Loi n°035-2015/CNT du 26 Juin 2015 portant code minier du Burkina
Loi n°034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme
Loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural
Loi n°070 du 22 octobre 2015 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique
Loi n°34-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agricole et foncière
Burkina Faso, 2016, Plan national de développement économique et social (PNDES), 2016-2020
Ministère de la Santé, 2016, Politique nationale de la nutrition (PNN), 2016-2025
MAHRH, 2007, Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), 2007-2017
MAAH, 2018, Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN), 2018-2027

MAAH, 2018, Politique sectorielle de « production agro-sylvo-pastorale »
Burkina Faso, décembre 2017, Deuxième Programme National du Secteur Rural 2016-2020
Burkina Faso, 2016, Stratégie de développement rural (SDR), 2016-2025

b) Autres textes

Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN), PAM, Juillet 2014.
Annuaire statistique, 2016, INSD.
Bilan alimentaire, 2011-2016.
Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Burkina Faso, 2014.
CPF, État des lieux de la mise en œuvre de la loi 034-2009 et de l'accaparement des terres au Burkina Faso, juillet 2016.
Daniel THIÉBA, L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina, juin 2010, Comité technique « Foncier et Développement ».
DGFOMR, Mission d'assistance technique pour la définition d'un état des lieux de l'application de la loi n°034-2009 du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso, 2014.
Etude de l'Inter-Réseaux développement rural, 2016
IIED, Economie politique autour des grands barrages, le cas du barrage de Bagré, novembre 2014, Burkina Faso
MAHH, Analyse des contraintes de commercialisation du riz du Burkina, mars 2017.
Peter HOCHET, La problématique de l'accès au foncier et de sa sécurisation, 2015, Initiative pour l'irrigation au Sahel.
Serge COELO, « Un exemple de protection : la régulation des importations de riz au Mali » Contribution au Séminaire CILSS/Club du Sahel sur les espaces céréaliers en Afrique de l'Ouest. Lomé, 6-10 novembre 1989.

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées

RV	Prénom & NOM	Organisation		Mail	Téléphone
19/07/2018	Mahamoudou KOUTOU	Chargé de suivi-évaluation	Projet FEM, FAO	mahamoudou.koutou@fao.org	70 72 45 35
20/07/2018	Seydou OUEDRAOGO	Animateur endogène	CPF	-	71 54 31 15
20/07/2018	Amadou TAMBOURA	Secrétaire général	FEB	-	70 26 77 49
20/07/2018	Oumarou MODIBO	Coordinateur Régional Pôle Centre Ouest, Centre, Dori	APES (Dori)	modibooumarou@gmail.com	76 78 56 23
20/07/2018	Hindatou N. AMADOU	Responsable plaidoyer Genre, Coordinatrice du projet GOIN/UE/GRET	APES (Dori)	hindatou.amadou@apess.org	70 53 85 14
23/07/2018	Lucien SIILGA	Coordonnateur	FIAN Burkina	-	70 73 45 22/78 08 63 66
27/07/2018	Issifou GANOU	Secrétaire exécutif	ONF	issifou.ganou@onf-bf.org	70 33 86 96/76 51 52 24
31/07/2018	Saydou KOUDOUGOU	Secrétaire exécutif	GRAF	koudougousaydou@yahoo.fr	76 00 10 20
01/08/2018	Hamado RIMOUAOGODO	Directeur	Direction Générale des Espaces et Aménagements Pastoraux, Ministère des Ressources Animales	-	
01/08/2018	Seydou HEMA	Agent	Direction Générale des Espaces et Aménagements Pastoraux, Ministère des Ressources Animales	hemasey@yahoo.fr	70 69 68 57
04/08/2018	Colette NANA	Présidente, Secrétaire à l'information du collège des femmes de la CPF	FENARRB (Koudougou)	raliscokdg@yahoo.fr	71 10 01 02
06/08/2018	Jacques YARO	Membre du collège des jeunes	CPF Centre-Sud (province du Naouri, commune de Ziou)	-	75 10 19 17 / 70 69 92 33

20/08/2018	Blaise YODA	Directeur	Direction de la législation, de la réglementation et de la sécurisation foncière, DGFOMR	yodablaise@yahoo.fr	70 22 99 90 / 76 51 31 44
20/08/2018	Anselme TOPAN-SANÉ	Chef de service	DGFOMR	-	
20/08/2018	Seydou KONATÉ	Chargé de suivi-évaluation	DGFOMR	-	
20/08/2018	Flore SINDOGO	Agent	Direction de l'appui à la gestion de l'espace rural	-	
24/08/2018	Rodrigue OUEDRAOGO	Chef de service des Etudes et Notices environnementales	Direction des Etudes stratégiques et des évaluations environnementales, BUNEE	-	
24/08/2018	Gordio ARDJIMA	Agent	BUNEE	-	
24/08/2018	Abdourahim BARRY	Agent	Direction des Inspections et des Outils Environnementaux, BUNEE	-	
24/08/2018	Tidjani TOUGOURI	Directeur	BUNEE	tidianezeugouri@yahoo.fr	70 24 10 44
29/08/2018	Poussigo KONKOBO	1er adjoint au maire	Commune de Bama	-	70 68 71 20
29/08/2018	Dramane OUEDRAOGO	Chef du service foncier rural	Commune de Bama	sfrbama@yahoo.fr	70 33 97 45 / 76 55 22 82
29/08/2018	Ousmane SAWADOGO	Secrétaire Général	Commune de Bama	saw_ous@yahoo.fr	73 05 39 40 / 76 42 70 95
29/08/2018	Sadabou TRAORÉ	Représentant de l'association Ahmadiyya	Détenteur d'une APFR collective	-	
29/08/2018	Moussa SANOU	Président	CFV de Samandeni	-	
30/08/2018	Ousmane TIENDREBEOGO	Secrétaire général	Syndicat des Travailleurs de l'Agro-pastoral (SYNTAP)	-	76 60 63 09
05/09/2018	Drissa BARRY	Directeur des Affaires foncières et domaniales	Direction générale des collectivités territoriales, MATDS	-	78 44 44 00 / 70 11 33 42
06/09/2018	Peter HOCHET	Directeur Général Afrique	INSUCO	peter.hochet@insuco.com	67 20 97 97
07/09/2018	Georgettes KIENTEGA	Intérimaire du Directeur générale	Cadastre minier	-	70 13 14 05

12/09/2018	Vincent TRAORÉ	Agent domanial	Commune de Banfora	-	71 93 98 62
12/09/2018	Alexis Soulama BAHONA	Chef du village de Signana, président du CCFV et membre de la CFV / Maire sortant de la commune de Banfora	Détenteur d'une APFR collective	-	70 24 99 42
12/09/2018	Alphonse SIRI	Secrétaire du CVD de Niofila	Conseil Villageois de Développement(CVD)/Niofila	-	
12/09/2018	Naminata SIRI	Agent SFR	Commune rurale de Douna	-	76 10 32 84
12/09/2018	Siaka SON	1er adjoint au Maire	Commune rurale de Douna	-	70 07 95 00
12/09/2018	Boudiabi KARA	Chef de terre	Village de Niofila	-	
12/09/2018	Sedawan SON	Propriétaire terrien	Village de Niofila	-	
12/09/2018	Daouda KARA	Secrétaire	CFV de Niofila	-	
12/09/2018	Hié SOMBIÉ	Bénéficiaire d'une APFR	Village de Niofila	-	
14/09/2018	Denis VASSEUR	Chargé de mission, en charge des secteurs rural et agricole	AFD	-	25 30 60 92
25/09/2018	Rigobert F. TAHITA	Directeur	Directeur des Affaires Domaniales et Foncières, Ministère des Finances	-	70 25 36 94 / 58 24 35 03
25/09/2018	Abass NOMBRE	Directeur	Direction des affaires civiles, commerciales et sociales/Ministère de la justice , des droits humains et de la promotion civique	-	
25/09/2018	Christian COULIDIATI	Magistrat	Direction des affaires civiles, commerciales et sociales/Ministère de la justice , des droits humains et de la promotion civique	-	

25/09/2018	Adama NIKIEMA	Greffier en chef	Direction des affaires civiles, commerciales et sociales/Ministère de la justice , des droits humains et de la promotion civique	-	70 36 22 79 / 78 07 41 09
04/09/2018	Elysée OUEDRAOGO	Senior Agriculture Economist	Banque Mondiale	-	74 91 45 10
18/09/2018	Abdoulaye TRAORÉ	Chargé de programme	UE	-	70 24 91 44



Pour un monde sans faim



Partenaires de soutien :

L'initiative Land for Life est activement soutenue par l'ONG allemande Welthungerhilfe en collaboration avec l'Académie de la Société Civile. Le Ministère allemand de la Coopération et du Développement Economique (BMZ) apporte un soutien financier supplémentaire.

Avertissement :

Toutes les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de Welthungerhilfe, ou de toute autre entité soutenant l'Initiative Land for Life.

Aussi, la contribution des acteurs rencontrés a surtout été dans les entretiens. Ils ne portent donc aucune responsabilité sur le contenu dudit document.

Le contenu de cette publication peut être cité ou reproduit, moyennant mention de la source de l'information.

Avec la contribution de :

