

# **Contribution de la gouvernance foncière au développement territorial du Burkina Faso : perspectives pour une mise en œuvre efficace de la loi portant régime foncier rural**

Présenté par

**Aboubakar SOURABIÉ**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Management.

Spécialité Gouvernance et Management Public

Devant le jury composé de :

**Dr. Alioune DRAME** **Président**

Directeur du Département Management de  
L'Université Senghor à Alexandrie

**Pr. Mame Penda BA** **Examineur**

Directrice-adjointe de l'U.F.R. des sciences  
juridiques et politiques à l'Université  
Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

**Pr. Michel G. BEDARD** **Examineur**

Professeur à l'Université du Québec à  
Montréal (UQAM)

## Remerciements

J'adresse mes remerciements les plus sincères à tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ce mémoire.

Mes reconnaissances vont particulièrement à :

- Dieu, pour la vie et la santé dont il m'a fait grâce ;
- Toute l'administration de l'Université Senghor pour son accompagnement ;
- Dr. Alioune DRAMÉ, directeur du Département Management et son assistante Suzanne YOUSSEF pour la qualité de l'encadrement et de l'accompagnement ;
- L'ensemble des professeurs associés pour la qualité des enseignements donnés ;
- Tous les camarades de la XVI<sup>e</sup> promotion de l'Université Senghor

Mes sincères remerciements vont également :

- À mon encadreur de mémoire, M. Daniel Jean pour sa disponibilité et ses orientations ;
- À Monsieur Raogo Antoine Sawadogo et toute l'équipe du Laboratoire Citoyennetés, particulièrement à M. Aimé Dabilgou, mon maître de stage, pour l'accueil et l'encadrement pendant la période de mon stage professionnel ;
- À toutes les personnes de ressources qui ont bien voulu partager avec moi leurs connaissances, savoirs et informations sur le thème de la gouvernance foncière.

## Dédicaces

*Je dédie ce mémoire*

- *À mes parents Mamadou et Souratié Diapernone !*
- *À mon épouse Ardjata Sombié !*
- *À mes enfants Abdoul Rahim et Nour-Ashilah !*
- *À mes frères et sœurs !*

## Résumé

La gouvernance foncière du Burkina Faso est fortement impactée par son histoire. La Haute-Volta indépendante a hérité d'une gestion foncière coloniale en déphasage avec les perceptions et les pratiques foncières des communautés locales. La gestion foncière est alors restée caractérisée par la dualité du fait de la résistance des pratiques traditionnelles face au droit moderne. La perpétuation de ces pratiques basées sur la sacralité et l'exploitation collective des terres depuis des siècles, s'accommode difficilement aujourd'hui avec le droit foncier moderne orienté vers l'individualisation. Les différentes tentatives de Réorganisation Agricole et Foncière se sont toutes heurtées à cette réalité, rendant difficile leur application. Adoptés dans une perspective de développement, les nouveaux instruments juridiques réaffirment le principe de la propriété privée des terres tout en reconnaissant la légitimation des pouvoirs et des modes de gestion traditionnels. Si la loi portant régime foncier rural affiche la volonté de l'État à reconnaître la légitimité des pouvoirs traditionnels, cette approche de gestion inclusive des terres, engendre une pluralité d'institutions dont le coût et les intérêts divergents des acteurs rendent difficile sa mise en œuvre. Le présent mémoire, qui aborde cette problématique de mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural, utilise une méthode qualitative basée sur une approche empirique dont la collecte de données s'est essentiellement faite à travers des entretiens semi-directifs avec des personnes de ressources choisies sur la base d'un échantillonnage raisonné.

Le traitement et l'analyse des différentes données collectées ont permis d'identifier les facteurs entravant l'implémentation de cette loi, de construire un processus de développement territorial basé sur la gouvernance foncière et de faire des propositions pour une mise en œuvre plus efficace de la politique foncière en milieu rural. Ainsi un tableau de bord prospectif et une réorganisation des institutions prévues dans la loi portant régime foncier rural sont les principales recommandations issues de cette étude. Ces recommandations offrent trois options pratiques aux autorités en charge du foncier rural dans une perspective de dynamisation de la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural.

## Mots-clefs

Gouvernance foncière, développement territorial, sécurisation foncière, implémentation de politique publique, acteurs, institutions, ANTR, Tableau de bord prospectif.

## **Abstract**

Burkina Faso's land governance is strongly impacted by its history. Independent *Haute Volta* inherited colonial land management that was out of phase with the perceptions and land practices of local communities. Land management then remained characterized by duality due to the resistance of traditional practices to modern law. The perpetuation of these practices based on the sacredness and collective exploitation of land for centuries is difficult to accommodate today with modern land law oriented towards individualization. The various attempts at Agrarian and Land Reorganization have all come up against this reality, making it difficult to apply them.

Adopted from a development perspective, the new legal instruments reaffirm the principle of private land ownership while recognizing the legitimacy of traditional powers and management methods. While the Rural Land Tenure Act reflects the State's willingness to recognize the legitimacy of traditional powers, this inclusive land management approach creates a plurality of institutions whose cost and divergent interests make it difficult to implement. This paper, which addresses this issue of implementation of the PNSFMR, uses a qualitative method based on an empirical approach whose data collection was mainly based on semi-directive interviews with resource persons chosen on the basis of a reasoned sampling.

The processing and analysis of the various data collected made it possible to build the territorial development process on the basis of land governance and to make proposals for a more effective implementation of land policy in rural areas. Thus, a balanced scorecard and a reorganization of institutions provided for in the Rural Land Tenure Act are the main recommendations resulting from this study. These recommendations offer three practical options for rural land authorities to boost the implementation of the Rural Land Tenure Act.

## **Key-words**

Land governance, territorial development, land tenure, public policy, implementation, actors, institutions, ANTR, Balanced Scorecard.

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

AC : Agence Comptable

ACE-RECIT : Association Construisons Ensemble – Recherche sur les Citoyennetés en Transformation

ADP : Assemblée des Députés du Peuple

AEF : Afrique de l'Est Française

AFD : Agence Française de Développement

AFJ : Association des Femmes Juristes

AGETER : Agence d'Exécution des Travaux Eau et Equipement Rural

AMBF : Association des Municipalités du Burkina Faso

AN : Assemblée Nationale

ANTD : Agence Nationale des Terres et du Développement Territorial

ANTR : Agence Nationale des Terres Rurales

AOF : Afrique Occidentale Française

APFR : Attestation de Possession Foncière Rurale

ARBF : Association des Régions du Burkina Faso

BD: Bureau Domanial

BSC: *Balanced ScoreCard*

CAGF : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière

CCFV : Commission de Conciliation Foncière Villageoise

CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

CF : Contrôle Financier

CFV : Commission Foncière Villageoise

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CNR : Conseil National de la Révolution

CONA/SFR : Conseil National de Sécurisation Foncière en milieu Rural

CORE/SFR : Conseil Régional de Sécurisation Foncière en milieu Rural

CPF : Confédération Paysanne du Faso

CRA : Chambre Régionale d'Agriculture

CSLP : Cadre Stratégique de lutte Contre la Pauvreté

CT : Collectivité Territoriale

CVD : Conseil Villageois de Développement

D.V: Directives Volontaires

DAF : Direction de l'Administration et des Finances

DCRP : Direction de la Communication et des Relations Extérieures

DFCT : Domaine Foncier des Collectivités Territoriales

DFE : Domaine Foncier de l'Etat

DFN : Domaine Foncier National

DGFOMR : Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural

DGI : Direction Générale des Impôts

DGUTF : Direction Générale de l'Urbanisme et des Travaux Fonciers

DO : Direction des Opérations

FAO : *Found Agriculture Organization*

FMI : Fonds Monétaire International

FP : Front Populaire

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

ILC : *International Land Coalition*

LC : Laboratoire Citoyennetés

ODD : Objectifs du Développement Durable

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONF : Observatoire national du Foncier

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OP : Organisation paysanne

OSC : Organisation de la Société Civile

PACOF/GRN : Projet d'Appui aux Communes de l'Ouest du Burkina Faso en matière de Gestion du Foncier rural et des Ressources Naturelles

PDRD : Programme de Développement Rural Décentralisé

PFP : Patrimoine Foncier de Particuliers

PNDES : Plan National de Développement Economique et Social

PNGT : Programme National de Gestion des Terroirs

PNSFMR : Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRES : Président

PSAE : Projet de Sécurisation Alimentaire dans l'Est du Burkina

PSF/MCA-BF : Programme de Sécurisation Foncière du *Millenium Challenge Account* du Burkina Faso

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RAF : Réorganisation Agraire et Foncière

RDPF : Receveur des Domaines et de la Publicité Foncière

SAC : Service d'Appui aux Collectivités

SC : Service de la communication

SCADD : Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable

SFR : Service Foncier Rural

SGCS : Service de Gestion des Compétences et des Savoirs

SGDE : Service de la Gestion du Domaine de l'État.

SKM : Service *Knowledge Management*

SMP : Service des Marchés Publics

SONATER : Société Nationale de l'Aménagement des Terres et de l'Équipement Rural

SPI : Service de la Promotion des Investissements

SRC : Service Régional du Cadastre

SRC : Service de Renforcement des Compétences

SRCT : Service des Relations avec les Collectivités Territoriales

SRH : Service des Ressources Humaines

SRPTF : Service des Relations avec les Partenaires Techniques et financiers

SWOT: *Strengths – Weakness – Opportunities – Threats*

TBP: Tableau de Bord Prospectif

TD : Tribunal Départemental



TGI : Tribunal de Grande Instance

UA : Union Africaine

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africain

UNPCB : Union Nationale des Producteurs de Coton

UNPIB : Union Nationale des Promoteurs Immobiliers du Burkina

USAID: *United States Agency for International Development*

## Sommaire

Sommaire .....	1
Introduction.....	2
Chapitre 1 : État des lieux de la gouvernance foncière au Burkina Faso .....	7
1.1 : Repères historiques et évolution des politiques foncières au Burkina Faso .....	7
1.2 : les acteurs de la gouvernance foncière .....	12
Chapitre 2 : cadre théorique et méthodologique .....	18
2.1 : cadre théorique.....	18
2.2 : approche méthodologique .....	25
Chapitre 3 : analyse diagnostique de la gouvernance foncière du Burkina Faso.....	28
3.1: diagnostic.....	28
3.2 : Discussions et perspectives d’amélioration de la gouvernance foncière du Burkina Faso .....	34
Chapitre 4 : recommandations opérationnelles pour une gouvernance foncière de développement territorial .....	41
4.1 : le Tableau de Bord Prospectif comme outil d’efficacité de la mise en œuvre de la PNSFMR	41
4.2: la réorganisation institutionnelle comme mesure d’efficacité.....	47
Conclusion .....	52

## Introduction

« Qui terre a, guerre a ». Ce proverbe médiéval se trouve encore très contemporain au regard du caractère conflictuel du foncier. Cependant, le foncier n'est pas que source de conflits, il est aussi et surtout perçu comme un moyen de développement. De nos jours, plusieurs gouvernements ont élaboré des politiques foncières orientées vers la recherche de la paix entre les différents acteurs du foncier, mais aussi, vers la quête du développement des États ou des collectivités territoriales.

Depuis son apparition jusqu'à l'époque contemporaine de la « Quatrième révolution industrielle », l'Homme a toujours eu besoin des ressources de la nature, de l'espace et donc de la terre pour sa survie. Pour produire et se nourrir, on a toujours besoin de la terre.

« Dieu a donné la terre en commun aux humains ... mais, il ne pouvait y avoir de sujet de dispute touchant les prétentions et les propriétés d'autrui, ni d'occasions d'envahir et d'usurper le droit et le bien des autres. Chacun voyait à peu près, quelle portion de terre lui était nécessaire ; et il aurait été aussi inutile, que malhonnête, de s'approprier et d'amasser plus qu'on n'en avait besoin »<sup>1</sup>, (LOCKE J. 1690). Cette conception de la propriété privée de la terre décrite dans ce passage par John Locke est bien révolue. La terre est aujourd'hui au centre des préoccupations de la communauté internationale, des États, des collectivités territoriales, mais surtout des communautés et des individus.

Le 25 septembre 2015, il a été adopté à l'Organisation des Nations Unies par 193 chefs d'État et de gouvernement en remplacement des OMD, un nouveau cadre de planification et de redevabilité des politiques publiques et de développement au niveau mondial et national, qualifié d'Objectifs de développement durable (ODD). Plusieurs des dix-sept (17) Objectifs de développement durable ont un lien plus ou moins direct avec le foncier. Selon « *International Land Coalition* » (ILC), « Sans gouvernance foncière centrée sur les personnes, les gouvernements ne pourront plus atteindre les ODD. Il est effet indispensable que les droits fonciers soient sécurisés et protégés pour que ceux qui vivent de la terre puissent faire des progrès significatifs pour atteindre 13 objectifs, 59 cibles et 65 indicateurs des ODD » (ILC, 2017). Dès lors, il semble que l'accès à la terre, la sécurisation des droits fonciers, la gestion rationnelle des terres et la bonne gouvernance foncière sont des défis majeurs que les États du monde et particulièrement les pays en développement, devraient relever.

Selon Basserie et Ouédraogo (2008), les enjeux fonciers en Afrique de l'Ouest sont plus que jamais d'importance. Ces enjeux sont liés à la dimension démographique. Selon ces mêmes auteurs, d'ici à 2030, les pays ouest-africains connaîtront, en suivant le modèle de croissance agricole actuel, un taux d'utilisation théorique des terres compris entre 75% et 100%. Alors

---

<sup>1</sup> Termes de conclusion du chapitre 5 de John LOCKE traitant de l'origine de la propriété privé des biens en général et de la terre en particulier.

que les rivalités foncières locales étaient jadis atténuées par un contexte de relative abondance des terres, la dynamique de saturation de l'espace et les aléas climatiques mettent en question la viabilité des exploitations familiales et constituent une menace réelle pour la paix sociale. Cette menace crée des mouvements migratoires qui soulèvent souvent de graves tensions identitaires. En outre, la question du pastoralisme devient de plus en plus complexe du fait de la mobilité des troupeaux (Sournia, 1998). Ces auteurs montrent également l'importance de l'inapplicabilité des législations foncières pour lutter contre les pratiques émergentes comme l'accaparement et la spéculation foncière. L'absence d'une politique foncière efficace de l'État favorise la concentration des droits sur les terres auprès d'une classe d'élite bien nantie et une tendance à la thésaurisation foncière. Cette situation crée un blocage foncier né de la forte pression démographique et l'accroissement des enjeux économiques influençant le morcellement excessif des terres et l'individualisation des exploitations agricoles. L'individualisation favorise par conséquent, l'émergence des spéculations marchandes dans une logique d'accaparement des terres. L'achat, le gage et la location constituent les principaux modes d'accès à la terre en lieu et place d'anciennes formes de solidarités (Lawali, 2011). Basserie et Ouédraogo (2007) pensent que la décentralisation est une opportunité offrant la perspective d'une gestion foncière locale, notamment à l'échelle de la commune. Mais dans la plupart des cas, le transfert des compétences reste souvent en matière foncière le plus souvent théorique. Dans un tel contexte où les petits exploitants agricoles ont du mal à s'insérer dans le processus de développement, l'État doit assurer une gouvernance foncière responsable en adoptant des politiques foncières inclusives et en assurant leur mise en œuvre dans une perspective de développement durable.

À cet effet, le Burkina Faso, pays enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, faisant face aux mêmes défis, tente de les relever. L'analyse des différents référentiels du développement corrobore cette volonté au regard de la place prépondérante du foncier dans les politiques de promotion du secteur agro-sylvo-pastoral, de l'entrepreneuriat et de l'emploi dans le monde rural, du renforcement de la décentralisation, du développement et de l'aménagement urbain, etc. Au regard du contexte de la problématique foncière dans le pays, on peut affirmer que la gouvernance efficace des questions foncières a une très forte influence sur les conditions d'exercice des compétences d'appui à la promotion du développement à tous les échelons du territoire. Elle donne aux pouvoirs publics les moyens de répondre aux attentes des citoyens qui en dépendent pour leur existence et pour l'exercice de leurs activités (Ouédraogo M., 2017), et génère des opérations spécifiques telles que l'enregistrement foncier, l'impôt foncier, la publicité foncière et la cession des titres fonciers.

Considérée comme une source potentielle de conflit dans l'étude nationale prospective « Burkina 2025 » (Rapport général, 2005), la question de la sécurité foncière était déjà une variable dans la planification du développement national. Aussi, l'analyse des différents

référentiels de développement qui se sont succédé, du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), la Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable (SCADD) au Plan national de développement économique et social (PNDES) en cours de mise en œuvre, nous permet de constater l'importance accordée au foncier.

Face à ces enjeux majeurs de développement et dans un souci d'exploitation apaisée et durable de la terre, les autorités burkinabè ont adopté en 2007 la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR).

La PNSFMR « vise à assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements et 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 du développement durable » (PNSFMR, 2007).

Pour faciliter la mise en œuvre de cette politique, la loi 039-2009/AN portant régime foncier rural a été adoptée. Les objectifs stratégiques de cette loi sont une déclinaison de la vision de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Il s'agit de i) Assurer un accès équitable aux terres rurales pour l'ensemble des acteurs ruraux, personnes physiques et morales de droit public et de droit privé ; ii) Promouvoir les investissements, accroître la productivité dans le secteur agro-sylvo-pastoral et favoriser la réduction de la pauvreté en milieu rural ; iii) Favoriser la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles ; iv) Contribuer à la préservation et à la consolidation de la paix sociale.

Cependant, si les objectifs de cette loi sont louables, son application rencontre des difficultés qui se résument à des lacunes dans la mise en place et le fonctionnement des institutions prévues pour son application.

Cette difficulté de gouvernance a eu pour corollaire, une faible application de la loi sur le territoire national<sup>2</sup>, entravant ainsi l'atteinte des objectifs de développement visés dans la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR).

Au regard de cette difficulté, il se dégage la question de recherche suivante : comment peut-on assurer l'application efficace de la loi portant régime foncier rural pour atteindre les objectifs de développement visés dans la PNSFMR ?

De cette question générale découlent deux questions spécifiques à savoir :

- Quelles dispositions faut-il prendre pour assurer la performance des institutions en charge de la mise en œuvre des instruments juridiques de la sécurisation foncière au Burkina Faso ?

---

<sup>2</sup> Bien que la loi ai une portée générale, la loi portant régime foncier rural est appliquée seulement dans quelques communes grâce à des projets et programmes dont les actions sont très peu coordonnées.

- Comment cette mise en œuvre permet-elle d’atteindre les objectifs de développement territorial ?

Notre étude qui porte sur le thème « Contribution de la gouvernance foncière au développement territorial du Burkina Faso : perspectives pour une mise en œuvre efficace de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural » se propose de répondre à ce questionnement.

À travers cette thématique, l’objectif général de ce mémoire est de contribuer à l’amélioration de la gouvernance foncière par la mise en place d’institutions de sécurisation foncière efficaces, capables de promouvoir le développement territorial au Burkina Faso, conformément à la vision de la PNSFMR.

De façon spécifique, il s’agit de :

- Diagnostiquer la gouvernance foncière pour identifier ses insuffisances afin d’y proposer des solutions.
- Proposer un outil de pilotage de la stratégie de mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural et de la performance des institutions de sécurisation foncière.

### **Hypothèses de recherche**

Une hypothèse peut être perçue comme une réponse anticipée que le chercheur formule à sa question de recherche. RONGERE (1979) considère l’hypothèse comme « une proposition des réponses aux questions que l’on se pose à propos de l’objet de recherche formulé en des termes tels que l’observation et l’analyse puissent fournir une réponse ». Dans cette perspective les hypothèses suivantes peuvent être formulées :

- La mise en œuvre efficace de la loi portant régime foncier rural est un facteur de promotion du développement territorial ;
- La titrisation est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour le développement des collectivités territoriales » ;

### **Intérêt de l’étude**

L’intérêt de cette étude est triple : personnel, professionnel et socioéconomique.

Au plan personnel, nous sommes intéressés et engagés pour faire du domaine foncier un domaine d’expertise où nous pourrions apporter notre contribution pour promouvoir une bonne gouvernance foncière au Burkina Faso et ainsi apporter notre modeste contribution à l’effort de développement. Dans une moindre mesure, cette étude contribue également à l’évolution de la recherche dans le domaine de la mise en œuvre des politiques publiques en général et foncières en particulier, ce qui permet d’accroître nos compétences et notre expertise dans ces domaines.

Au plan professionnel, en tant qu'administrateur civil et employé du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Cohésion Sociale, une des institutions clés de la gouvernance foncière, nous espérons contribuer à aider ce département ministériel à efficacement relever les défis qui sont les siens en matière foncière.

Au plan socioéconomique, le foncier est le support de base pour réaliser des activités à caractère social et communautaire, de même que le support de base pour réaliser des activités de production économiques telles que l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, etc. Ces activités occupent 80% de la population et constituent un potentiel énorme d'auto-emploi des jeunes dans l'avenir. D'ici à 2050, plus de 50% de la population burkinabè vivra en milieu urbain (MEF, 2009). Cette tendance irréversible exige une bonne gouvernance foncière pour répondre aux besoins notamment de logement urbain et d'accès aux denrées de base de la production agricole issues des territoires. Ainsi, une étude visant le renforcement de la gouvernance foncière, est une contribution importante pour le développement national et le renforcement des compétences de l'administration publique à satisfaire au mieux les besoins des populations.

### **Résultats attendus**

Il est attendu au terme de ce mémoire d'aboutir à des recommandations opérationnelles visant à susciter l'intérêt des autorités du Burkina Faso pour une appropriation des outils proposés dans une perspective d'amélioration de la gouvernance foncière du pays. Il s'agit essentiellement de :

- Faire une analyse qui rend compréhensible l'univers complexe de la gouvernance foncière Burkina Faso ;
- Dégager des perspectives d'amélioration de cette gouvernance ;
- Faire des propositions opérationnelles de mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural.

Ce mémoire est organisé en quatre chapitres. Le premier chapitre décrit l'état des lieux de la gouvernance foncière au Burkina Faso ; le deuxième présente le cadre théorique et méthodologique ; quant au troisième chapitre, il présente l'analyse des données collectées sur la gouvernance foncière du Burkina Faso ; enfin, le quatrième chapitre porte essentiellement sur les propositions d'amélioration de la gouvernance foncière.

## Chapitre 1 : État des lieux de la gouvernance foncière au Burkina Faso

Ce chapitre est consacré au cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière au Burkina Faso.

### 1.1 : Repères historiques et évolution des politiques foncières au Burkina Faso

Trois périodes ont caractérisé la gestion de la tenure foncière au Burkina Faso. La période précoloniale, la période coloniale, et la période poste coloniale.

#### *1.1.1 : la période précoloniale*

Ce ne sont ni les lois ni le souci du développement économique qui ont guidé les modes de tenure foncière à l'époque précoloniale. Ce sont plutôt les croyances et/ou les religions traditionnelles qui ont constitué les fondements de base de la gestion foncière (Traoré, D., 1996). La plupart des travaux sur la tenure foncière au Burkina Faso sont arrivés à la conclusion que les différents groupes sociaux à l'époque précoloniale avaient quasiment la même considération pour la terre, celle qui confère à la terre un caractère religieux et sacré. Ainsi, le rapport final du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF) dénombre quatre caractères ou principes qu'on peut encore retrouver dans la plupart des régions au Burkina Faso.

#### *- Le principe du droit éminent sur les terres*

Selon le principe du droit éminent sur la terre, le premier occupant à un droit prépondérant sur la terre. Ce droit prend sa source dans l'acte initial d'alliance entre la terre et son premier occupant qui peut le transmettre à ses héritiers. Dans son fonctionnement, ce droit est exercé par le chef de terre qui est l'intercesseur entre les hommes et les puissances naturelles liées à la terre. Il en résulte « que les rapports entre l'homme et la terre sont sacrés et que de nombreux interdits assujettissent les travaux agricoles au respect d'une divinité d'autant plus exigeante que les hommes attendent tout d'elle puisqu'ils vivent de sa fécondité et souffrent de son avarice »<sup>3</sup>.

#### *- Le principe du droit d'appropriation collectif*

Le droit du premier occupant n'est pas un droit personnel ou individuel, il est collectif. Ce droit est investi dans le lignage ou portion de lignage au profit de tous ses membres. L'appropriation individuelle des terres n'est donc pas permise selon ce principe.

---

<sup>3</sup> Traoré D. idem



- *L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des terres.*

Il ressort de ce principe que la terre est inaliénable et imprescriptible par essence et n'appartient donc à aucune personne ou communauté. Si une relative propriété existe pour l'individu, elle n'a pas de valeur commerciale, et est dépourvue de toute incidence monétaire quant à la valeur intrinsèque même. La convertibilité en monnaie n'est possible qu'à travers les produits, mais non en ce qui concerne sa substance qui est inaliénable par essence. Le caractère sacré de cette copropriété fait qu'aucun des membres de la communauté ne peut y mettre fin en réclamant un partage qui distinguerait sa part de l'ensemble ;

- *Le principe du droit d'exploitation et d'usage individuel ou collectif.*

Dans le statut traditionnel de la terre, l'individualisme était pratiquement absent de l'attitude psychologique et sociale des membres du groupe. La propriété de la terre était dévolue collectivement à la famille proche et, par la suite, à sa descendance. Cela signifie qu'il n'existe en droit traditionnel de l'époque que l'*usufruit*<sup>4</sup> tant pour l'individu que pour la communauté. Toutefois, les droits d'exploitation et d'usage de la terre n'ont pas les mêmes caractères suivant la qualité de l'individu ou du groupe. Pour les membres du lignage qui détiennent le droit d'appropriation, ces droits sont permanents et transmissibles à leurs héritiers tandis qu'ils sont provisoires, donc révocables pour tout bénéficiaire non membre du lignage du chef de terre, la terre étant dans ce cas simplement prêtée (Traoré D.).

Ces principes et règles qui ont pendant longtemps guidé les rapports entre l'homme et la terre seront profondément influencés par un certain nombre de facteurs parmi lesquels on peut retenir l'introduction des religions notamment musulmane et chrétienne, la monétarisation, mais surtout la colonisation qui a introduit la notion de législation foncière.

*1.1.2 : la gestion foncière sous la période coloniale*

Après les conquêtes coloniales et la création de l'Afrique-Occidentale Française (AOF) dont faisait partie la colonie de Haute-Volta, la France pouvait commencer à installer dans ses nouvelles colonies, son mode d'organisation politique, sociale et économique dont l'objectif était de satisfaire et consolider les intérêts de la métropole. C'est ainsi que le premier texte, le décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière a été pris par le gouvernement général de l'AOF marquant le début de l'introduction du droit moderne foncier dans toutes ses colonies. La création de la colonie de la Haute-Volta en 1919 s'est ainsi accompagnée de l'introduction du droit écrit (moderne) dans sa gestion. Pour mieux servir son intérêt, le colonisateur va utiliser les instruments juridiques issus des « systèmes

---

<sup>4</sup> Usufruit entendu comme le droit de jouir des fruits de son travail

Torrens »<sup>5</sup> et du code napoléonien pour instaurer la propriété privée au sens romain du terme, c'est-à-dire l'usus (droit de jouir) fructus (le droit de tirer profit) et abusus (le droit de disposer). Grâce à ces instruments, la métropole avait instauré la marchandisation de la terre à travers l'institution de la propriété privée et l'utilisation de la terre comme instrument de crédit. Par ailleurs, la politique foncière coloniale visait à constituer des réserves foncières au profit de l'État colonial. Ce patrimoine foncier étatique connu sous le nom de « concession foncière » constituait un instrument de développement économique de la colonie dans la mesure où des portions de terre pouvaient être mises à la disposition de personnes privées sous forme de concession, pour le développement de leurs activités agro-industrielles.

Il ressort de ces objectifs que la préoccupation majeure du colonisateur était de faire de la terre un bien économique intégré dans l'économie marchande comme les autres biens, à travers la création d'un marché foncier<sup>6</sup>. Pour y parvenir, le colon avait instauré un système d'immatriculation foncière qui consistait à inscrire sur un registre foncier les droits de propriété dont jouissaient les personnes physiques ou morales. L'immatriculation facilitait l'identification et la mutation des droits fonciers. Elle a été introduite en AOF par le décret du 24 juillet 1906 qui sera abrogé par celui du 26 juillet 1932. Ce dernier décret reste le texte colonial qui a été le plus appliqué dans les colonies de l'AOF et sera maintenu par les États africains après leur accession à l'indépendance<sup>7</sup>.

C'est dans ces conditions de gestion foncière que la Haute-Volta prit son indépendance le 5 août 1960.

### *1.1.3 : la gestion foncière post-coloniale*

Le Burkina Faso (ancienne Haute-Volta) a quasiment maintenu la situation juridique du colonisateur, de l'indépendance jusqu'à l'adoption en 1984 de l'ordonnance n°84-050/CNR/PRES portant réorganisation agraire et foncière<sup>8</sup> (RAF) par le régime révolutionnaire du Conseil National de la Révolution (CNR). La RAF a connu trois lectures successives en 1991, 1996 et plus récemment en 2012.

---

<sup>5</sup> Loi introduite en 1855 dans l'Australie Méridionale par sir Robert Torrens faisant la promotion de la propriété privée qui s'est rapidement propagée en Europe.

<sup>6</sup> Nous constaterons par la suite que cet objectif est encore d'actualité dans les instruments juridiques actuels notamment la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso.

<sup>7</sup> C'est ce texte qui avait été appliqué en Haute-Volta jusqu'à l'avènement de la RAF en 1984.

<sup>8</sup> Toutefois, deux lois ont été votées sous la période. La loi n°77-60/An du 12 juillet 1960 portant réglementation du domaine privé de la Haute-Volta, faisant de l'Etat le propriétaire potentiel de toutes de toutes les terres non immatriculées. La deuxième, la loi n°29-63/AN du 24 juillet 1963 relative aux périmètres d'aménagement, autorise le gouvernement à réserver pour l'Etat une part des terres ayant fait l'objet d'aménagement spéciaux et d'avoir le monopole foncier sur les zones peu peuplées ou éloignées des agglomérations.

- *Les réorganisations agraires et foncières (RAF)*

La RAF de 1984 marque une véritable rupture avec les politiques foncières précédentes conduites au Burkina Faso jusque-là. Partant du constat paradoxal que le secteur agricole qui emploie plus de 90% de la population totale ne parvient pas à assurer l'autosuffisance alimentaire des populations burkinabè, les autorités de la Révolution ont décidé d'opérer une réorganisation agraire et foncière pour assurer une occupation rationnelle des terres en vue de parvenir à l'autosuffisance alimentaire et de logement pour tous. C'était donc la réalisation du double impératif de la productivité et de justice sociale. Pour atteindre cet objectif, la RAF avait institué un domaine foncier national (DFN). Propriété exclusive de l'État<sup>9</sup>, le DFN était constitué de « toutes les terres qui sont situées dans les limites du territoire national et celles acquises par l'État et les collectivités publiques secondaires à l'étranger<sup>10</sup> ». Envisagée dans son ensemble, la RAF du 4 août 1984 apparaît comme un moyen de promotion socioéconomique et de justice sociale. Pour pallier ses insuffisances<sup>11</sup>, elle connaîtra trois relectures successives en 1991, 1996 puis en 2012.

La révision de 1991 est intervenue dans un contexte national et international marqué par le triomphe du néo-libéralisme. Cette vision libérale déjà promue par la constitution burkinabè du 2 juin 1991, mais aussi par les Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) auxquels le Burkina s'était engagé, va impacter l'orientation de la nouvelle RAF. Ainsi la RAF de 1991, tout en gardant l'État propriétaire exclusif du DFN, introduit la notion de propriété privée. Ainsi, « les terres du domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales dans des conditions fixées par *Kiti*<sup>12</sup>. Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'État »<sup>13</sup>.

En vue d'un approfondissement de l'État de droit dans lequel le Burkina Faso s'est engagé depuis 1991, la RAF de 1991 a été relue et remplacée par la loi n°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso. C'est une révision qui a eu pour principale réforme, le rétablissement des titres fonciers annulés en 1984 (article 245 RAF 1996). Cependant, si cette version de la RAF maintient le principe de la propriété privée, son décret d'application engendre un flou juridique qui ne permettra pas une délivrance effective

---

<sup>9</sup> La terre comme propriété exclusive de l'Etat s'explique par le caractère exceptionnel du régime de l'époque où l'Etat se fait une forte autorité et moins de pouvoirs concédés aux droits de propriété des citoyens.

<sup>10</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance portant RAF.

<sup>11</sup> Le rejet des autorités coutumières et traditionnelles, la propriété exclusive du DFN par l'Etat qui a conduit au retrait des titres fonciers détenus par les particuliers, le caractère trop ambitieux qui le rendait incompréhensible par les populations.

<sup>12</sup> Les termes *kiti*, *zatu* sont les termes révolutionnaires empruntés en langues locales Dioula et moré qui désignent respectivement arrêté et ordonnance.

<sup>13</sup> Article 3 de la Zatu No AN VIII-00Bis/FP/PRES du 04 Juin 1991 et son texte d'application

de ces titres d'occupation et de jouissance surtout en milieu rural. Cette insuffisance a conduit à l'adoption d'instruments spécifiques à la sécurisation foncière en milieu rural (Nacanabo, H., Y., Sanou, B., 2015).

- *Les instruments juridiques de sécurisation foncière en milieu rural*

- Depuis 2005, un processus a été mis en œuvre en vue d'une concertation des acteurs concernés dans leur diversité sur la question de la sécurisation foncière au Burkina Faso. Cette consultation a abouti en 2007, à l'adoption d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR). La PNSFMR vise à « assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, 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 ». Cinq principes généraux accompagnent cet objectif. Ceux sont :
- L'encouragement d'investissements accrus dans le secteur rural ;
- La prise en compte du genre, des besoins et des préoccupations des groupes vulnérables, particulièrement les pauvres ;
- La prise en compte de l'exigence d'une gestion durable des ressources naturelles et la préservation des droits des générations futures ;
- Le respect de la justice, de l'équité et la recherche de la paix sociale ;
- La bonne gouvernance en matière foncière au niveau central comme au niveau local.

Ces principes ont servi de base à l'élaboration de la loi 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso.

Cette loi vise à « assurer un accès équitable aux terres rurales pour l'ensemble des acteurs ruraux, personnes physiques et morales de droit public et de droit privé ». A cet effet, elle a apporté des innovations majeures en matière de gouvernance du foncier rural tant au niveau juridique qu'institutionnel.

Sur le plan juridique, la loi dans son article 5 met fin au principe de la domanialité nationale et procède à une répartition des terres rurales en trois blocs, dont le domaine foncier rural de l'État, le domaine foncier des collectivités et le patrimoine foncier rural des particuliers. La loi 0-34 2009 reconnaît les droits fonciers détenus par les particuliers et crée la possession foncière rurale qui se matérialise par l'attestation de possession foncière rurale (APFR). Elle reconnaît également les us et coutumes locaux et prévoit les chartes foncières locales qui sont des conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques foncières locales.

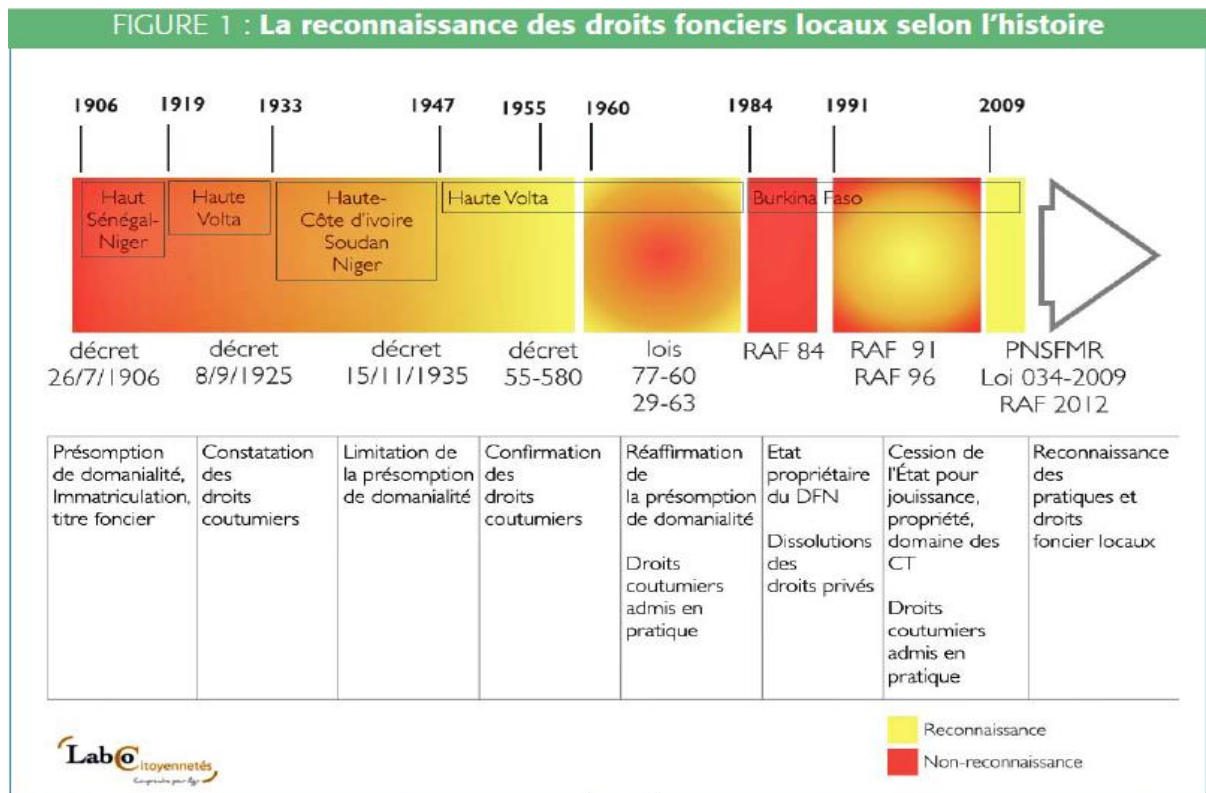


Figure 1 *Évolution de la reconnaissance des droits fonciers locaux selon l'histoire*

Source : Peter 2014

La stratégie de mise en œuvre du cadre juridique actuel implique beaucoup d'acteurs qu'il convient de présenter.

### 1.2 : les acteurs de la gouvernance foncière

Les acteurs institutionnels autour de la question foncière peuvent être regroupé en deux catégories à savoir les institutions publiques et parapubliques et de l'autre côté, les autres acteurs.

#### 1.2.1: les institutions publiques et parapubliques

##### - Les institutions publiques

Se situant au niveau central, déconcentré et décentralisé, les institutions publiques ont un rôle déterminant dans la formulation, la mise en œuvre, la coordination et le contrôle des politiques foncières au Burkina Faso.

Au niveau central une dizaine de départements ministériels sont impliqués dans la gestion foncière. Les plus importants sont :

- Le Ministère de l’Agriculture et de la Sécurité Alimentaire <sup>14</sup>
- Le Ministère des Ressources Animales et Halieutiques ;
- Le Ministère de l’Environnement et du Développement Durable ;
- Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme ;
- Le Ministère de la Justice et des Droits Humains ;
- Le Ministère de l’Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Cohésion sociale ;
- Le Ministère de l’Economie et des Finances ;

Ces départements ministériels sont la plupart représentés au niveau déconcentré où leurs actions doivent être coordonnées par les chefs de circonscriptions administratives<sup>15</sup> qui représentent l’État.

L’adoption du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) en 2004 a consacré la communalisation intégrale au Burkina Faso avec deux niveaux de collectivités à savoir la région et la commune. En matière foncière, ces collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant au niveau opérationnel. L’article 80 du CGCT crée un domaine foncier des collectivités territoriales en disposant que « les collectivités territoriales disposent d’un domaine foncier propre, constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l’État ». Par ailleurs, elles doivent désormais jouer le premier rôle en matière de gestion foncière, car ce sont elles notamment qui doivent assurer les aménagements urbains et ruraux ainsi que la gestion urbaine et rurale. Ainsi, conformément à l’article 133 de la loi portant RAF, « Les collectivités territoriales sont garantes de la gestion rationnelle, équitable et durable des ressources naturelles en général et des ressources foncières en particulier dans leur ressort territorial ». À ce titre, elles créent un environnement propice à la sécurisation foncière, à la transparence dans la gestion foncière et à l’émergence d’un marché foncier et local sain. Elles assurent également le suivi et le contrôle de la gestion de leur domaine foncier et du patrimoine foncier des particuliers. La loi 034-2009 portant régime foncier rural créé dans chaque commune un service foncier rural (S.F.R.) ou bureau domanial (B.D.) et deux institutions au niveau village que sont les commissions foncières villageoises (CFV) et les commissions de conciliation foncière villageoise (C.C.F.V.).

---

<sup>14</sup> Le Ministère de l’agriculture est le responsable de la mise en œuvre de la PNSFMR

<sup>15</sup> Gouverneurs de régions, Hauts commissaires de province et Préfets de département.

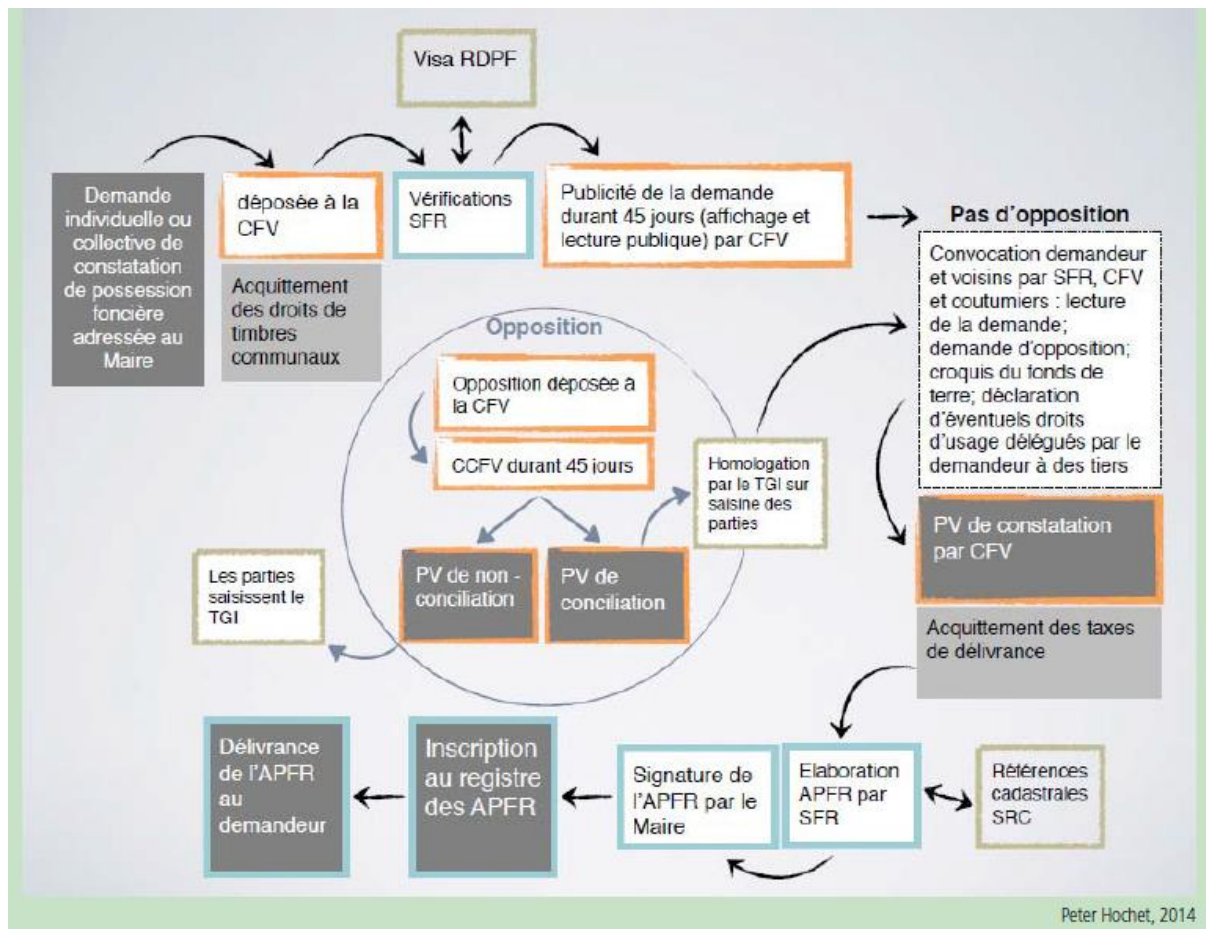


Figure 2 *Etapes du processus de délivrance d'une APFR*

Source : Hochet 2014

### - Les institutions parapubliques

Ce sont des institutions d'appui, généralement des projets et programmes fonctionnant sur du financement international. Jusque-là, elles jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la loi 034-2009 portant régime foncier rural. Il s'agit, entre autres, du :

- Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT)
- Projet de sécurisation Foncière du *Millenium Challenge Account* (PSF/MCA-BF)
- Programme de Développement Rural Décentralisé (PDRD)
- Projet d'Appui aux Communes de l'Ouest du Burkina Faso en matière de gestion du foncier rural et des ressources naturelles (PACOF/GRN).
- Projet de Sécurité Alimentaire dans l'Est du Burkina (PSAE)

Ces institutions interviennent dans l'aménagement et la gestion foncière en participant à la mise en œuvre des textes et lois notamment la loi de 2009 portant régime foncier rural, au

financement des actions, aux appuis communautaires et en matière de veille dans la gestion des ressources naturelles et de la sécurisation foncière.

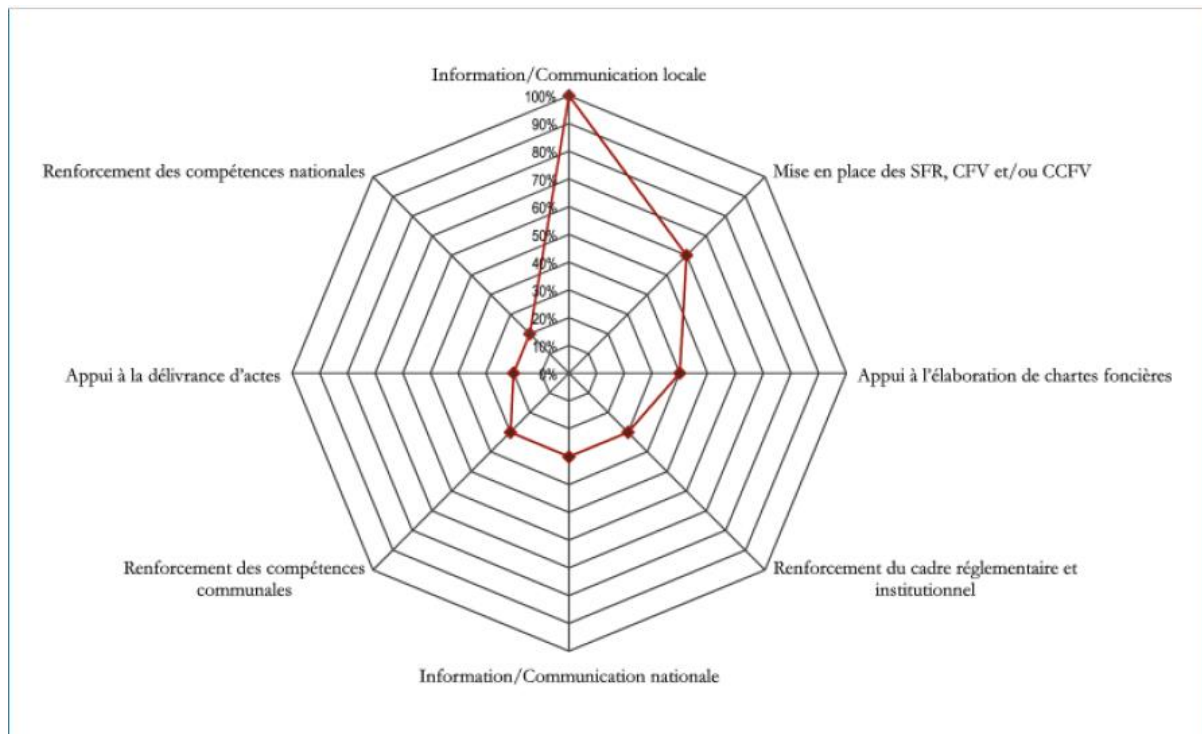


Figure 3 Configuration de l'application des différentes dimensions de la loi n°034-2009/AN par dix projets

Source : Hochet, Sawadogo et Sanou, 2014

### 1.2.2 Les autres acteurs du foncier au Burkina Faso

Il s'agit des institutions privées, coutumières, les organisations de la société civile et les institutions internationales.

#### - Les acteurs nationaux

Les entités privées jouent leur partition dans la gestion foncière. Ce sont notamment les géomètres regroupés dans l'ordre des géomètres experts et les notaires regroupés dans l'ordre des notaires. Par ailleurs, de nouveaux opérateurs privés comme les promoteurs immobiliers organisés au sein de l'Union Nationale des Promoteurs Immobiliers du Burkina (UNPIB) et les hommes d'affaires du secteur agricole (*agro business men*) ont fait leur apparition ces dernières années. Ces acteurs des acquisitions foncières à grande échelle ont un impact considérable sur la gestion rationnelle et durable des terres au Burkina Faso.

Le rôle des institutions coutumières a été renforcé dans la gestion foncière avec notamment la loi portant régime foncier rural. Les autorités coutumières que sont les chefs de villages et les chefs de terre sont fortement impliquées dans la gestion des conflits fonciers et de



l'occupation des terres dans les institutions de sécurisation foncières au niveau village. Elles assurent par exemple la commission de conciliation foncière villageoise.

Les organisations de la société civile jouent également un rôle important dans la gestion du foncier. Les organisations paysannes (OP) interviennent dans l'organisation, l'accompagnement, l'appui/conseil aux acteurs du monde rural. En plus de ces OP comme la confédération Paysanne du Faso (CPF), La Chambre Nationale d'Agriculture (CNA), l'Union Nationale des producteurs de Coton du Burkina Faso (UNPCB), qui peuvent prévenir des conflits et être des interfaces en matière d'information et de sensibilisation, l'Observatoire National du Foncier (ONF) a vu le jour en juillet 2014. Cette dernière structure à toute autre mission, celle de « contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière à travers la production et la diffusion d'informations foncières en vue de faire du foncier, un facteur de développement durable » (article 3 des statuts de l'ONF). Il existe aussi l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF), l'Association des Femmes Juristes (AFJ), etc. qui jouent un rôle de plaidoyer.

#### *- Les organisations internationales*

La question foncière mobilise aujourd'hui plusieurs organisations internationales qui accompagnent les États dans leur quête de bonne gouvernance foncière.

La FAO : en 2012, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a élaboré les directives volontaires (D.V.) pour la gouvernance foncière. Les directives volontaires ont pour objectifs de « promouvoir la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, en prenant en compte toutes les formes de régimes fonciers publics, privés, communautaires, autochtones, coutumiers et informels ». Visant à éliminer la faim et la pauvreté, à assurer la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural, la protection de l'environnement, ainsi qu'un développement économique et social durable, les D.V. de la FAO sont un cadre de référence que les États pourront utiliser pour élaborer leur propre stratégie, politique, législation et programme d'activités.

Union Africaine (U.A.) : elle a élaboré un cadre et des lignes directrices sur le foncier qui a été adopté par la 13<sup>e</sup> conférence des chefs d'État et de gouvernement en juillet 2009. La vision promue par ce cadre est que les États africains doivent développer de manière inclusive des politiques foncières qui répondent aux besoins de l'ensemble des acteurs. Elle encourage à prendre en compte particulièrement les critères de genre, de durabilité, de paix sociale, de développement humain, etc. L'agenda 2063 de l'UA adopté en avril 2015 accorde également une place de choix à la question foncière.

Communauté Economique des États de l’Afrique (CDEAO) : elle s’est engagée dans un processus de mise en œuvre au niveau régional du cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières définis par l’Union Africaine

Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) : elle travaille actuellement sur la mise en place d’un observatoire régional du foncier.

En plus de ces organisations publiques internationales où le Burkina Faso est membre, il faut compter les organisations de coopération internationales parmi lesquelles on peut noter la Banque Mondiale, l’Agence française de développement (A.F.D.), la coopération allemande, *United States Agency for Development* (USAID) et la société civile internationale comme la coalition internationale pour le foncier connue sous l’acronyme ILC<sup>16</sup>.

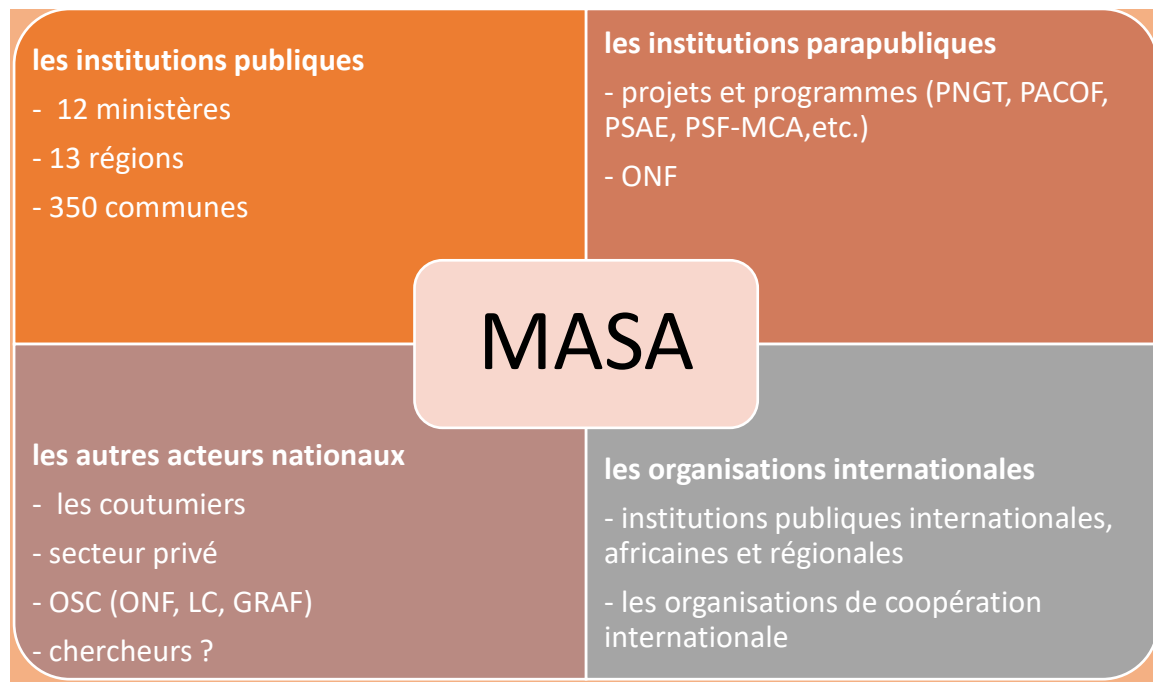


Figure 4 *Cartographie simplifiée des acteurs intervenants dans la mise en œuvre de la loi 034-2009/AN*

Source : auteur à partir des rapports et données collectées

<sup>16</sup> *International Land Coalition*

## Chapitre 2 : cadre théorique et méthodologique

Dans ce chapitre, il sera question dans un premier temps de présenter le cadre théorique de la gouvernance foncière et de présenter la méthodologie de recherche dans un second temps.

### 2.1 : cadre théorique

Il consistera à faire la revue de littérature et la définition des concepts clés.

#### 2.1.1 : Revue de littérature

La gouvernance foncière s'identifie à la sécurisation foncière. Cette sécurisation foncière a fait l'objet de débats par plusieurs auteurs. Les débats en cours sur la gouvernance foncière font ressortir plusieurs conceptions de la sécurisation foncière parmi lesquelles deux d'entre elles s'affrontent. La première conception de la sécurité foncière s'appuie sur le raisonnement standard de la théorie des droits de propriété pour prôner une privatisation des terres et une libéralisation du marché foncier. Quant à la seconde conception, elle prône la reconnaissance des droits fonciers locaux.

- *Privatisation des terres et libération du marché foncier.*

Cette conception s'appuie sur le raisonnement standard, appelée par PLATTEAU (1996) la « théorie évolutionniste des droits de propriété, dans sa variante de l'innovation institutionnelle induite », qui repose sur la théorie standard des droits de propriété (figure 5).

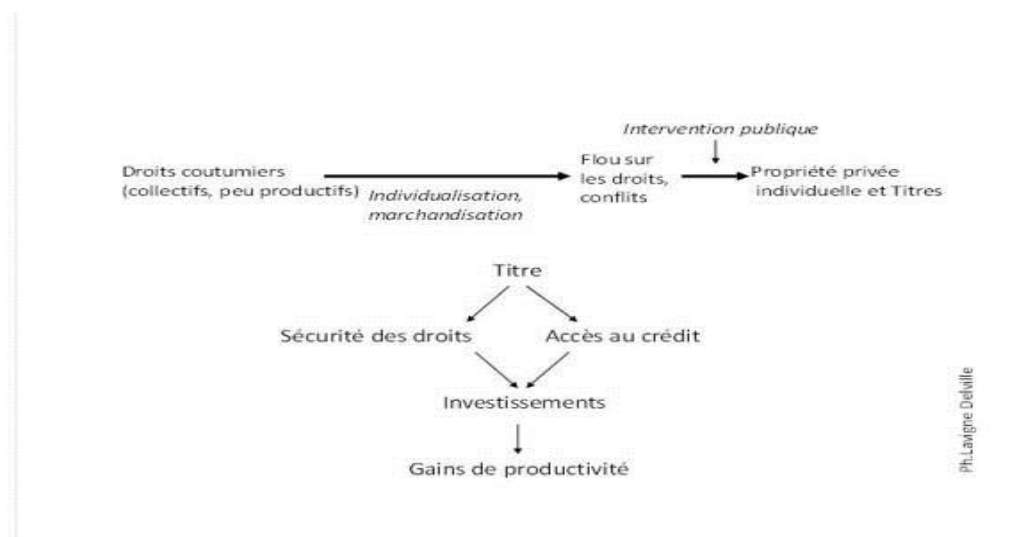


Figure 1 : la théorie évolutionniste des droits de propriété (d'après Platteau, 1996)

Figure 5 Schéma de la théorie évolutionniste des droits de propriété

Source : Platteau, 1996

Selon les théories évolutionnistes des droits sur la terre, on assiste, sous l'influence de la croissance démographique et du marché, à une évolution progressive des systèmes de propriété commune vers une généralisation de propriété privée, individuelle et familiale, parallèlement à un effritement, puis une disparition du rôle des autorités coutumières. Ces théories qui prônent la transformation de la terre en bien marchand, reposent sur un fondement d'économie néoclassique, pour qui le marché représente la forme économique la plus efficace (Lavigne Delville, 1998).

Selon le schéma ci-dessus, les droits locaux fonciers ne sont dynamiques et efficaces que dans des situations de faible densité et de faible compétition économique. En d'autres termes, les droits fonciers locaux assurent une sécurité foncière suffisante lorsque les enjeux sont faibles. Toutefois, face à une pression démographique, et un accroissement des marchés, des processus partiels d'individualisation et de développement des transactions marchandes apparaissent.

Dans de telles situations, les droits fonciers deviennent flous et engendrent des conflits. Ces difficultés conduisent les acteurs à demander l'intervention de l'État. Cette intervention aura pour objet de formaliser les droits et de délivrer des titres individuels de propriété (partie supérieure du schéma).

Selon FEDER et NISHO (1998)<sup>17</sup>, la formalisation de droits de propriété privée enclenche un processus de développement économique. Ils estiment en outre que la délivrance des titres de propriété privée sécurise non seulement les individus, mais aussi leur permet d'accéder au crédit, et par la même occasion induit des investissements, des gains de productivité et accroissement de la richesse nationale (partie inférieure du schéma).

Enfin, ce courant prétend qu'il faut et qu'il suffit qu'une propriété absolue, « parfaite » soit instaurée et que la fluidité de la circulation des biens-fonds soit assurée, pour que s'enclenche une modernisation de l'agriculture (BEAUR et CHEVET, 2017).

À ce raisonnement standard qui préconise la substitution des droits privés individuels aux droits coutumiers s'oppose la conception de la reconnaissance des droits fonciers locaux.

*- La théorie de la reconnaissance des droits fonciers locaux comme outils de paix sociale, d'intégration sociale et économique des populations*

La théorie évolutionniste des droits de propriété selon laquelle, la formalisation des titres de propriété entraîne mécaniquement un gain de productivité est battue en brèche par la conception de la reconnaissance des droits fonciers locaux. Pour LAVIGNE DELVILLE (2010), le

---

<sup>17</sup> Certaines études conduites en Thaïlande, au Honduras, au Paraguay par FEDER et NISHO, ont permis de vérifier la relation entre la disponibilité d'un titre et l'accès au crédit. L'étude sur le marché locatif en Ethiopie a permis de confirmer la relation entre les titres de propriété et l'investissement.

schéma sur la théorie standard du droit de propriété est séduisant, mais difficile à appliquer en pratique, car il ne concerne que des contextes précis. Plusieurs études ont critiqué la relation entre la disponibilité d'un titre foncier et l'accès au crédit ou l'investissement, entre le titre et l'activation du marché foncier et entre la sécurisation par l'action publique faite dans la conception de la privatisation des terres et la libéralisation du marché.

En effet, ATWOOD (1990), MIGOT-ADHOLA et al (1991), ont démontré que la relation entre la disponibilité d'un titre et l'accès au crédit n'était pas mécanique. Mais dans les cas où elle s'est avérée, elle ne traduit pas forcément un gain de productivité, car le crédit demandé pourrait être utilisé à des fins non productives (COLIN, 2013). La relation entre la disponibilité d'un titre foncier et l'investissement est considérée souvent comme avérée notamment en Amérique latine et en Asie (HOLDEN et al, 2009)<sup>18</sup>. Pour ce qui est du contexte africain, cette relation a été remise en cause par plusieurs études telles que celle de BARROWS et ROTH en 1990. Ces études ont permis également de constater que le niveau des investissements productifs est moins contraint par la nature ou la forme des droits sur la terre que par la faible rentabilité de la production agricole et par des imperfections dans l'environnement de marché (des produits, des intrants, du crédit) (ROTH et al., 1989 ; ATWOOD, 1990 ; BARROWS et ROTH, 1990 ; BRUCE et al. 1994 ; BINSWANGER et al. 1995). En d'autres termes, les contraintes d'accès à la terre et au crédit ne sont pas les freins à l'investissement<sup>19</sup>.

Pour ce qui est de la relation entre le titre et l'activation du marché foncier, elle a été confirmée pour la Thaïlande (FEDER et NISHIO, 1998) et pour le marché locatif en Éthiopie (HOLDEN et alliés 2011). Elle a cependant été infirmée par plusieurs autres études comme celle sur les ventes de terre au Kenya (HAUGERUD, 1993) ou celle sur le contexte ougandais (BLEDSOE, 2006)<sup>20</sup>. D'autres études ont démontré qu'un marché foncier dynamique à l'achat-vente peut exister sans une formalisation des droits de propriété (PLATTEAU, 1996 ; CHIMHOWOOD et WOODHOUSE, 2006 ; COLIN, 2005 ; COLIN et BIGNEBAT, 2009).

Enfin, quant à la question de l'intervention publique pour la sécurisation les auteurs (MIGOT-ADHOLA et BRUCE, 1994) ont conclu que l'État ne dispose pas de ressources administratives, financières et humaines considérables pour la mise en œuvre d'un dispositif de titrage. En outre, les procédures d'accès au droit mises en place par l'État sont complexes, coûteuses et donc inaccessibles pour la majorité de la population (DURAND-LASSERVE et SELOD, 2009). Ainsi, ces procédures complexes ne profitent qu'à une catégorie d'acteurs disposant de

---

<sup>18</sup> Dans une étude réalisée en Éthiopie, HOLDEN et al. (2009), montrent toutefois un effet positif de la certification foncière sur la plantation d'arbre et la productivité agricole- un résultat à mettre en rapport avec la forte incertitude pesant auparavant sur les droits d'usages dans le contexte.

<sup>19</sup> Il y a également d'autres facteurs comme les dysfonctionnements de filières, les risques climatiques, l'écart des prix entre produits agricoles et intrants, qui constituent des freins à l'investissement.

<sup>20</sup> En Ouganda, le marché foncier est actif et efficient pour les terres non titrées alors que les procédures administratives et leur coût freinent les transactions sur les terres titrées.

moyens financiers tels que les politiciens, les bureaucrates, élites économiques, les lettrés au détriment des populations rurales (COLIN, LE MEUR, et LEONARD, 2010).

Toutes ces observations ont permis de conclure qu'il n'y a pas de lien mécanique entre « titrisation »<sup>21</sup> et la sécurité foncière. Pour ces auteurs, la sécurité foncière est une question d'institutions, c'est-à-dire l'existence des règles et institutions locales transparentes, fiables et accessibles, la reconnaissance des droits fonciers locaux par tous. En d'autres termes, la réhabilitation des institutions traditionnelles et de l'autorité des pouvoirs locaux ainsi que la reconnaissance d'une large autonomie aux populations locales, le pouvoir de gestion de leurs terres et de leurs ressources contribueront à la résolution de la question foncière et des conflits fonciers (LAVIGNE DELVILLE, 2009). Il s'agit de passer d'un « paradigme de substitution » dans lequel les droits fonciers locaux ont vocation à disparaître au profit de la propriété imposée par l'État, à un « paradigme d'adaptation » où l'État reconnaîtrait les modes locaux de gestion et d'appropriation de la terre.

En somme, pour la conception standard ou courant néo-institutionnel du droit de propriété, les effets de la sécurisation foncière sont avant tout d'ordre économique alors pour les adeptes de la reconnaissance des droits locaux, ses effets renvoient davantage à la gouvernance, à la réduction des conflits et à l'intégration sociale (BEAUR, 2017).

Cependant, à côté de ces deux conceptions, une troisième émerge. Celle de l'instauration de processus souples de formalisation des droits fondés sur la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers locaux. Elle consiste en la mise en place de dispositifs souples de certification qui permet de sécuriser rapidement les droits fonciers à un coût réduit et qui s'appuie sur les communautés locales lors de la reconnaissance et de la validation des droits. À cet effet, la condition reconnue pour le succès d'une telle politique est l'existence d'une « bonne gouvernance » tant au niveau national qu'au niveau local (COLIN, LE MEUR, et LEONARD, 2010).

Cette conception est celle qui guidera nos analyses au cours de ce mémoire. Si pour notre part cette dernière théorie est la plus adaptée dans le contexte actuel du Burkina Faso, son application passe par la mise en place d'institutions crédibles qui répondent au besoin d'efficacité voire d'efficience.

### *2.1.2 : Définition des concepts*

Elle consistera à la définition des trois concepts clés ou variables de la présente étude.

---

<sup>21</sup> Le terme "titrisation" signifierait la délivrance des titres de droit foncier aux populations.

- *Le développement territorial*

La problématique du développement territorial concerne avant tout les aires géographiques de tailles plutôt restreintes. La notion de territoire recouvre une réalité biophysique ou institutionnelle, mais c'est surtout un existant et un construit social, résultant des actions des acteurs (Jean, 2008 ; Courlet et Pecqueur, 2013). Sa finalité est la même que pour tout type de développement : améliorer le bien-être et éventuellement la richesse des populations. Son analyse impose toutefois trois importantes caractéristiques par rapport à celle du développement régional.

D'abord, les processus de développement territorial ne peuvent être réduits aux seuls comportements des acteurs productifs et des institutions en charge des politiques de développement, mais s'étendent à d'autres parties prenantes des territoires : collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, dispositifs locaux de gouvernance et le monde associatif ;

Ensuite, les processus de coopération et de construction sociales sont à intégrer à l'analyse des dynamiques de développement (Baudelle et al., 2011). Les nouvelles pratiques sociales se trouvent ainsi être au cœur des processus d'innovation territoriale, sans oublier la volonté des réseaux d'acteurs locaux à piloter leur propre modèle de développement ;

Enfin, les problématiques contemporaines de rareté et de concurrence des terres, d'usure des sols et de *land grabbing* des États à la recherche des terres fertiles positionnent les dimensions d'occupation de l'espace au cœur des processus et projets de développement.

Pour ces raisons, le développement territorial échappe à la seule sphère de l'économie et de la géographie, pour intégrer les dimensions sociales et jusqu'aux apports des disciplines biotechniques comme l'écologie ou les sciences des sols.

En plus de la notion classique de compétitivité des territoires s'ajoute les questions d'attractivité (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015) qui mettent en avant la capacité à attirer non seulement des activités productives, mais également des touristes ou de l'économie résidentielle, et les problématiques de résilience (Depret et al., 2012) qui doivent permettre aux territoires de survivre, de se perpétuer et d'éviter la fuite des populations ou les compétences les plus importantes.

À la lumière de toutes ces précisions, nous entendons par développement territorial, l'ensemble de ces activités qui concourent à l'amélioration des conditions de vie des populations à l'intérieur d'une collectivité territoriale donnée.

- *La gouvernance foncière*

Aujourd'hui, la question foncière relève du domaine des politiques publiques et s'associe de plus en plus au concept de gouvernance. D'origine étymologique *Kybernetes* qui signifie

piloter en Grec, la notion de gouvernance fait l'objet d'une pluralité de définitions et est aujourd'hui associée à plusieurs notions. La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le secteur privé, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. Ces relations peuvent être de différentes natures : des relations d'autorité – autorité émanant de l'État, mais également du marché en application des dispositions contractuelles -, des relations d'influence et de persuasion, de contraintes, de coercition et de manipulation (Lukes, 2005). Ici, c'est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire. Selon Lynn, Heinrich et Hill (2001), « La gouvernance du secteur public correspond dans son sens le plus large aux relations entre les **décisions prises** au nom de la puissance publique et **les performances du gouvernement à les mettre en œuvre** [...] »<sup>22</sup>. Ils la définissent comme « un régime de lois, de règles, de décisions judiciaires et de pratiques administratives qui contraignent, prescrivent et permettent la fourniture de biens et services publics ». Pour eux, la gouvernance est donc un ensemble de **législation et de normes institutionnelles** qui régulent les comportements au niveau national. C'est un processus, un ensemble de mécanismes qui décrivent comment le pouvoir est exercé dans un pays donné. Selon l'*IT governance Institute*, elle a « pour but de **fournir l'orientation stratégique**, de s'assurer que les **objectifs sont atteints**, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable ». La vision de la gouvernance publique de Lynne, Heinrich et Hill respecte la structure institutionnelle tout en mettant l'accent sur de nouvelles collaborations entre des acteurs situés à différents niveaux de gouvernement ou issu de différents secteurs (public, privé, OSC). Cette définition qui met l'accent sur le caractère réglementaire de l'interaction des acteurs est intéressante en ce qu'elle nous permet de mieux nous rapprocher des recommandations normatives à mettre en œuvre dans le domaine de notre étude.

Appliqué au foncier, la gouvernance foncière est « L'ensemble des processus à travers lesquels les décisions relatives au foncier sont prises, mises en œuvre, peuvent être légitimement contestées, et les intérêts fonciers conflictuels sont conciliés », (Seck, S.M., 2016). « La notion de gouvernance foncière, au regard de la pluralité d'acteurs et de la multiplicité des sphères de décision qu'elle implique est plus approprié à l'heure actuelle que celle de gestion foncière qui revêt une connotation technique, administrative et plus ou moins dirigiste (CONGAD, 2012)

Les mécanismes de la gouvernance foncière sont définis par les cadres juridique, politique, technique et administratif du secteur foncier. Cependant, la gouvernance foncière se

---

<sup>22</sup> Cette appréhension de la notion de gouvernance par Lynne, Heinrich et Hill retient notre attention et sera celle utilisée pour les analyses dans le cadre de ce mémoire.



manifeste avant tout à travers les pratiques concrètes des différents acteurs impliqués dans la gestion du foncier.

L'ajustement des différents pouvoirs, publics et privés, et la notion de « décision » sont au cœur de la gouvernance foncière (SECK, S.M., 2016). Cela renvoie donc aux rôles et responsabilités des différents types d'acteurs, à la transparence des prises de décisions, à l'accessibilité de l'information, au contrôle de légalité des décisions, aux voies de recours et à l'obligation de rendre compte au public des décisions prises (appelé reddition de compte souvent).

La gouvernance foncière doit ainsi permettre de réguler la concurrence autour du foncier et limiter alors les dérives de toutes sortes dans la gestion du foncier (corruptions, spéculation, contestation, expropriation arbitraire, accaparement, etc.).

La gouvernance foncière de façon générale est comprise comme i) la façon dont les droits de propriété sur les terres sont définis, peuvent être transférés et convertis ; ii) la manière dont le public peut exercer un contrôle sur l'utilisation, la gestion et la fiscalité foncière ; iii) comment est définie l'étendue des terres entre les mains de l'État, comment l'État exerce ses droits fonciers, et comment ces terres étatiques peuvent être cédées ou acquises ; iv) la gestion de l'information foncière et la manière permettant d'accéder à ces informations ; v) les procédures permettant de gérer les litiges et d'obliger les responsables à rendre compte ; vi) les procédures permettant de gérer les investissements fonciers (Ouédraogo, M., 2017).

À la lumière de ce relevé de littérature, il ressort que la gouvernance foncière renvoie à quatre dimensions à savoir le cadre juridique, le cadre institutionnel, les différents acteurs et leurs pratiques ainsi que les processus de pilotage et de mise en œuvre des politiques foncière, de coordination des actions, de gestion des conflits et de promotion des investissements.

#### - *Mise en œuvre*

Encore appelée implémentation, la mise en œuvre est la phase d'application des décisions prises ou orientations données. Elle comprend l'organisation des moyens à mettre en œuvre, l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite (Muller, 2013). Parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales. Selon Mégie (2014), il existe généralement un décalage entre les intentions (Objectifs) et les résultats (effets) concrets que Pressman et Wildavsky (1973) ont analysé. Cet écart se justifie selon eux par les différences de point de vue et d'intérêts des acteurs, empêchant une mise en œuvre efficace. Les problèmes dans cette étude sont perçus essentiellement comme le résultat de dysfonctionnements des modes d'organisations en termes de coordination et de contrôle hiérarchique.

Nous entendons donc par mise en œuvre efficace, l'ensemble des actions qui concourent à l'atteinte des objectifs stratégiques fixés par la loi n°034-2009/AN portant régime foncier rural au Burkina Faso

## 2.2 : approche méthodologique

Ce mémoire se réfère à la méthode holistico-inductive ou méthode qualitative. Cette méthode poursuit l'analyse d'une situation concrète pour en tirer une réflexion générale assortie de propositions. La méthode qualitative est guidée par la collecte, le traitement et l'analyse des données.

### 2.2.1 : la collecte de données

La collecte de données pour ce mémoire s'est faite sur la base d'une approche empirique sur plusieurs étapes dont la recherche documentaire, la collecte de données primaires par entretien semi-directif, les activités pendant le stage de terrain et l'observation.

#### - *La recherche documentaire*

La recherche documentaire a consisté à exploiter la documentation pour mieux appréhender le cadre théorique de l'étude. L'intérêt s'est porté sur le cadre théorique de la gouvernance foncière, du développement territorial, mais aussi sur l'analyse des politiques et institutions publiques. La littérature sur la gouvernance est abondante, car elle est associée à beaucoup de domaines. Appliquée au foncier, elle se réduit considérablement. Néanmoins, pour une meilleure appréhension du sujet d'étude, plusieurs sources ont été mises à contribution. Les publications du site [www.foncier-développement.fr](http://www.foncier-développement.fr) ont permis d'avoir une idée de l'orientation de la question foncière aux niveaux international, africain (directives 2063 de l'UA), sous régional ([UEMOA](#)), national et les analyses comparatives entre États. Au plan national, le rapport de la Banque Mondiale intitulé Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière, et le site [www.onf-bf.org](http://www.onf-bf.org) de l'Observatoire National du Foncier ont aidé à la compréhension des notions de gouvernance foncière et ses enjeux pour le développement en général et le développement territorial en particulier. Aussi, le cadre législatif sur le foncier, la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), ainsi que l'ensemble des textes réglementaires et d'application qui définissent le cadre institutionnel du foncier au Burkina Faso, ont fait l'objet d'une attention particulière. Des rapports, thèses et mémoires ont aussi été exploités pour mieux comprendre le sujet d'étude. Les bibliothèques de l'Université Senghor à Alexandrie, de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), le centre de ressources d'ACE-RECIT, Laboratoire Citoyenneté et les sites internet d'institutions spécialisées ont été les principales sources de la recherche documentaire.

- *La population cible*

L'enquête a visé les principaux acteurs de la gouvernance foncière notamment les départements ministériels, les collectivités territoriales, les organisations de la société civile, les projets et programmes, les acteurs locaux, etc.

- *L'échantillonnage*

L'échantillon concerné par l'étude a été constitué de façon raisonnée en tenant compte du niveau d'implication des acteurs dans le processus de mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural. Ainsi, une vingtaine de personnes composée de cadres des ministères impliqués, d'acteurs de la société civile, d'élus locaux (maires de communes), d'agents communaux et d'autres acteurs locaux de gestion foncière ont constitué l'échantillon de cette étude.

- *L'observation*

Cette partie est constituée d'une part des observations faites dans le cadre de cette recherche et lors des activités de sensibilisation des acteurs locaux sur le terrain<sup>23</sup>. Ainsi, nous avons été en contact direct avec les acteurs intervenant au niveau local lors des activités de sensibilisation que le Laboratoire Citoyenneté (LC) a initié au cours du mois de juillet 2018 pendant notre stage. D'autre part des constats découlant de notre expérience professionnelle de quatre (4) ans en tant que Préfet du département de Ouindigui cumulativement président du tribunal départemental intervenant dans la conciliation des conflits fonciers. Dans l'exercice de ces fonctions, l'un des constats établis donnait les conflits fonciers comme première cause de saisine du tribunal départemental (TD).

- *L'entretien*

« L'entretien est une technique qui se fonde sur une communication entre deux ou plusieurs individus dont l'un est observateur et le(s) autre(s) observé(s) et dont le but du premier est de recueillir des données de ces échanges verbaux avec l'informateur » Tremblay (1968). Quant à l'entretien structuré, il est perçu comme une technique de recherche ayant pour objectif d'obtenir les points de vue, les réflexions et les observations de personnes qui ont une connaissance particulière, un statut particulier ou qui disposent d'informations auxquelles l'enquêteur ne peut avoir accès par d'autres moyens (ROCARE, 2006). Ce type d'entretien se réalise à l'aide d'un guide d'entretien qui est une liste écrite de question ou de thèmes

---

<sup>23</sup> Ces activités de sensibilisation qui ont eu lieu dans trois provinces de la Région de l'Est ont consisté à faire des présentations suivies de débats avec les acteurs locaux invités sur plusieurs thématiques de la loi portant régime foncier rural et les difficultés pratiques rencontrées par ces différents acteurs sur le terrain.

auxquels l'enquêté devra apporter des éléments de réponse durant les entretiens collectifs ou de *focus group*. Le focus group est une méthode de recherche qualitative basée sur un programme de communication multidimensionnel (ROCARE 2006). Il s'agit d'une discussion organisée d'environ 1 à 2 heures de temps et qui regroupe entre 6 à 12 personnes.

L'entretien structuré semi-directif et les discussions de groupes ont été les principaux outils de collecte de données. À l'occasion des activités de stage sur le terrain, plusieurs discussions ont été organisées avec les acteurs locaux. Pour approfondir et vérifier les informations recueillies au niveau local, des entretiens ont été réalisés, à l'aide d'un guide auprès de l'échantillon de notre étude.

Chaque entretien a eu une durée moyenne d'une heure avec des variations de plus ou moins 15 minutes. Pendant l'entretien ou la discussion, un enregistrement des échanges est fait en même temps que des prises de notes.

### *2.2.2: Difficultés et limites de l'étude.*

#### *- Difficultés rencontrées.*

Comme toute œuvre humaine, cette étude a rencontré des difficultés et présente des limites. Les difficultés rencontrées concernent surtout la phase de collecte de données. Cette phase s'est déroulée pendant le stage professionnel et il n'a pas été facile de combiner ces deux activités. L'entretien qui a été notre principale méthode de collecte nécessite une disponibilité personnelle de l'enquêteur et de l'enquêté, ce qui n'est pas facile à faire. Ainsi, malgré le planning de cette activité, l'indisponibilité de certaines personnes n'a pas permis d'atteindre toutes les personnes cibles. Il a aussi été difficile d'avoir le nombre des institutions villageoises créées sur toute l'étendue du territoire national, par faute de données.

#### *- Limites de l'étude*

Ce mémoire n'aborde pas le foncier dans tous ses aspects bien que certains problèmes comme la question du genre, l'étalement urbain et l'impact des activités minières sur le foncier rural se manifestent avec acuité et mériteraient d'être étudiés au regard de leur impact considérables sur le foncier rural. Aussi, la question genre (femmes et jeunes) ne fait l'objet d'analyse spécifique. Le présent mémoire s'intéresse au foncier rural entendu au sens de la loi la PNSFMR et la loi 034-2009/AN portant foncier rural en tant que support de développement des collectivités territoriales.

### Chapitre 3 : analyse diagnostique de la gouvernance foncière du Burkina Faso

L'analyse s'est basée sur le traitement des données collectées. À la fin de chaque entretien, nous avons fait une synthèse des opinions émises pour en retenir les idées maîtresses utiles à notre étude. Ces idées ont fait l'objet d'une compilation et d'un traitement pour être utilisées dans les différentes analyses et parties de notre travail. L'analyse portera sur les composantes de la gouvernance foncière identifiées dans le cadre théorique.

#### 3.1: diagnostic

L'outil de référence pour le diagnostic est la matrice SWOT<sup>24</sup>. Elle permettra de présenter les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de la gouvernance foncière au Burkina.

##### *3.1.1: les facteurs favorables (forces et opportunités)*

Ce sont les facteurs sur lesquels l'État peut s'appuyer pour améliorer la gouvernance foncière.

##### *- Les forces*

On entend par la notion de forces, les facteurs favorables internes à la gouvernance foncière au Burkina Faso. La pertinence du cadre juridique et réglementaire est la principale force de la gouvernance foncière du Burkina Faso selon les résultats de notre enquête de terrain. En effet, 100% des personnes de ressources qui ont été rencontrées reconnaissent la pertinence du cadre légal et réglementaire qui régit la gestion foncière au Burkina Faso. La loi 034-2009/AN portant régime foncier rural est particulièrement perçue comme un outil pertinent dont la mise en œuvre pratique serait une solution aux nombreux défis de développement que connaissent les collectivités territoriales. Les raisons évoquées sont entre autres l'implication des autorités traditionnelles et coutumières dans la loi, le pouvoir donné aux communautés locales par l'introduction des chartes foncières locales<sup>25</sup>, la création d'institutions villageoises de gestion foncière<sup>26</sup>.

La création de l'Observatoire National du Foncier (ONF) : l'ONF est une recommandation de certains partenaires comme la Banque Mondiale. Elle a vu le jour en 2015, avec pour mission de contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière par la collecte et la diffusion des

---

<sup>24</sup> SWOT est l'acronyme anglais de Strengths – Weakness – Opportunities – Threats

<sup>25</sup> Les chartes foncières locales sont des conventions locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques foncières locaux, élaboré au niveau local et visant à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural (loi 034-2009).

<sup>26</sup> Selon la loi 034- 2009/AN, il est créé dans chaque village, une commission foncière villageoise (CFV) et une commission de conciliation foncière villageoise (CCFV).

informations foncières aux différents acteurs. Elle publie trimestriellement depuis mai 2015 un bulletin d'information dénommé « ZOOM sur le FONCIER » et produit des rapports annuels à l'attention des autorités publiques.

Le transfert de la compétence aux collectivités territoriales : comme d'autres domaines le foncier fait partie des onze domaines transférés aux communes en vertu du principe de subsidiarité de la décentralisation. Les collectivités territoriales et particulièrement les communes occupent une place importante dans le dispositif institutionnel de la gouvernance foncière au Burkina Faso. Au sein des communes est prévu un service foncier<sup>27</sup> pour s'occuper spécifiquement de la question foncière de la commune. De ce service dépend également le bon fonctionnement des commissions foncières villageoises. Le service foncier rural ou le bureau domanial est donc un maillon essentiel de la gestion foncière au niveau local.

#### - *Les opportunités*

Les opportunités sont les facteurs externes qui sont favorables à la gouvernance foncière du Burkina Faso. Pris sous cet angle, elles sont de plusieurs ordres dont les principales sont les suivantes :

L'engagement de la communauté et des institutions internationales : il fait suite à une prise de conscience des enjeux liés au foncier. « L'élimination de la faim et de la pauvreté, tout comme l'utilisation durable de l'environnement, dépendent, dans une large mesure, de la façon dont les personnes, les communautés et les autres acteurs accèdent aux terres, aux pêches et aux forêts. Les moyens de subsistance de la plupart d'entre eux, particulièrement des ruraux pauvres, dépendent de leur capacité à accéder de façon sûre et équitable à ces ressources et à en assurer le contrôle. Celles-ci constituent une source d'alimentation et d'habitat, fondent les pratiques sociales, culturelles et religieuses et représentent un facteur essentiel de croissance économique » (DV, 2012). Aujourd'hui, l'engagement de la communauté internationale se mesure à plusieurs niveaux. L'ONU, à travers les Directives Volontaires (DV) de la FAO élaborées en 2012, donne des orientations aux États pour une gouvernance responsable des régimes fonciers ». L'Union Africaine, la CEDEAO, l'UEMOA, qui sont tous des organisations supra nationales auxquelles le Burkina Faso adhère, ont emprunté la même voie en s'appropriant et en adaptant ces directives à leurs réalités propres. La Banque Mondiale trouve aussi un intérêt à accompagner les États dans leur quête de bonne gouvernance foncière. À ce jour, elle a accompagné plusieurs gouvernements, dont le Burkina Faso en 2014, dans l'élaboration du Cadre d'analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF). Cette disposition de la communauté internationale est profitable au Burkina Faso pour la mise en place d'institutions solides au service de la bonne gouvernance foncière.

---

<sup>27</sup> Service foncier rural (SFR) pour les communes rurales et bureau domanial (BD) pour les communes urbaines.

L'engagement politique au plan national : l'accompagnement international sera profitable à ce pays qu'à la seule condition d'un véritable engagement politique des autorités nationales. Cet engagement politique semble être acquis au regard des textes adoptés. Pour produire les résultats escomptés, l'engagement politique doit se maintenir et se bonifier. C'est à ce prix que les opportunités seront captées au profit de la mise en œuvre effective des textes déjà adoptés.

L'état de mise en œuvre avancé de la décentralisation au Burkina Faso : depuis 2006, le Burkina Faso est passé à une étape décisive dans la mise en œuvre de la décentralisation par la communalisation intégrale. Dans ce contexte, chaque portion du territoire appartient à une commune urbaine ou rurale. Cette situation est un terreau fertile pour une gouvernance foncière au regard de la place qui est désormais celle des collectivités et des communautés locales.

Cependant, malgré ce tableau relativement brillant présenté à travers forces et opportunités, se cache une partie sombre qui met en mal la gouvernance foncière du Burkina Faso.

### *3.1.2 : Les facteurs défavorables*

Elles sont internes à la gouvernance foncière du Burkina Faso (faiblesses) et externes (les menaces).

#### *- Les faiblesses*

Les faiblesses sont les facteurs défavorables internes à la gouvernance foncière. S'il faut en général se satisfaire du cadre juridique (politiques, loi, règlements), de l'engagement de la communauté internationale et de la volonté politique affichée, qui régissent la question foncière au Burkina Faso, la mobilisation de tous les acteurs impliqués au plan national et local n'est pas acquise. En effet, la non-effectivité de la mise en œuvre des textes est perçue comme la principale faiblesse qui caractérise la gouvernance foncière du Pays. Cette situation favorise certaines pratiques non recommandées de la part des acteurs, à l'image de l'accaparement des terres, la spoliation des paysans, toutes choses qui alimentent l'insécurité foncière et alimentaire. Il en résulte une persistance des conflits fonciers qui affectent surtout les couches vulnérables comme les indigents, les migrants, les pasteurs, les femmes et les jeunes. Ce contexte d'insécurité foncière est aussi exacerbé par la forte demande en logements, le développement de *l'agro-business*, le boom minier, la dégradation des terres. Tous ces facteurs ont pour corollaire la pression foncière sur les terres agricoles.

Sur le plan institutionnel, il faut signaler que la principale difficulté réside dans l'inexistence d'une institution publique unique chargée des questions foncières, bien que plusieurs

institutions soient prévues<sup>28</sup> dans la loi 039-2009 portant régime foncier rural. Les actions de mise en œuvre de la loi dépendent ainsi de plusieurs structures publiques et parapubliques éparées, réparties entre plusieurs départements ministériels. Ce sont ces institutions qui mettent en œuvre l'ensemble des règles, procédures et opérations requises pour assurer les différentes demandes de services fonciers aux acteurs. Les principales institutions du domaine foncier sont notamment la Direction Générale des impôts (DGI), la Direction générale de l'urbanisme et des travaux fonciers (DGUTF), la Direction générale du foncier et de la formation du monde rural (DGFOMR), la Direction générale des collectivités territoriales. Ces institutions publiques de l'État partagent leurs attributions avec les collectivités territoriales qui sont chargées de la mise en œuvre de la politique foncière à la base. En plus des institutions publiques, plusieurs autres acteurs notamment les projets et programmes, interviennent sur la question foncière comme le montre le schéma de la cartographie des acteurs.

#### *- Les menaces à éviter*

Les menaces sont les facteurs défavorables externes à la gouvernance foncière qui commandent une gestion des risques. De l'avis de beaucoup de personnes enquêtées, le foncier est le détonateur d'une crise sociale latente avec des conséquences imprévisibles qui pourraient menacer la quiétude publique et le renforcement des acquis sur le plan socioéconomique. C'est fort de cette crainte que la quasi-totalité des personnes interrogées souhaite une mise en œuvre réussie de la loi portant régime foncier rural. D'où l'urgence des mesures adéquates à mettre en œuvre pour assurer une gouvernance efficace du foncier à tous les niveaux, dans le respect des principes de l'équité, de la transparence, de l'inclusion et de la participation effective de tous les acteurs.

L'instabilité politique est aussi perçue comme une menace évidente à la bonne gouvernance foncière. Depuis l'avènement de l'indépendance du pays en 1960, le pays a connu plusieurs régimes d'exception qui ont contribué à la complexification de la gestion foncière au Burkina Faso comme indiqué au chapitre 1 de ce mémoire. En 2014, suite à une insurrection populaire, un régime politique au pouvoir depuis 27 ans a pris fin en cédant la place à un régime de transition politique. L'une des premières mesures fortes prises par les autorités de la transition était la suspension des conseils de collectivités territoriales ainsi que des opérations liées aux transactions foncières. Cette transition a passé la gestion du pouvoir à des autorités démocratiquement élues en décembre 2015. Il ressort des entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire que ces derniers soubresauts politiques ont négativement influencé la

---

<sup>28</sup> Confère annexe 3. Les institutions prévues au niveau central sont au nombre de trois à savoir le Conseil National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural, L'Agence Nationale des Terres Rurales et le Fonds National de Sécurisation foncière.



gouvernance foncière, notamment, la création des institutions prévues dans la loi portant régime foncier rural. On se rend alors compte que la stabilité politique est une condition sine qua non pour la bonne gouvernance foncière.

La menace terroriste : elle est devenue une réalité tangible depuis janvier 2015. Jadis pressante dans la région du Sahel<sup>29</sup>, elle s'est étendue dans la Région voisine de L'Est. Ces manifestations sont violentes à telle enseigne que les populations et les autorités locales qui font l'objet d'attaques répétitives, sont obligées de déserteur leurs localités, laissant tous leurs biens derrière eux, y compris les terres. Dans un tel contexte où les institutions publiques, symboles de la représentation de l'État au niveau local sont victime de persécutions, il est difficile de mettre en œuvre les politiques foncières dans ces collectivités territoriales touchées. Aussi, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui interviennent dans la mise en œuvre de la loi foncière peuvent être affectées.

Le manque d'engouement des collectivités territoriales est dénoncé par certains enquêtés comme un frein à la bonne mise en œuvre des services fonciers. « Le gouvernement a demandé aux communes de mettre en place les services fonciers ruraux en 2014, mais cela n'a pas été suivi par la plupart des communes. On ne sait pas pourquoi, mais seulement cinquante (50) communes ont donné une suite favorable à cette requête du gouvernement. Ce sont donc ces 50 communes qui ont pu recruter les agents que nous accompagnons actuellement »<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> La Région du Sahel est l'une des 13 régions administratives du Burkina Faso à la frontière avec la République du Mali et du Niger.

<sup>30</sup> Commentaires d'une personne ressources lors d'un entretien.

Tableau 1 *Matrice SWOT de la gouvernance foncière*

	<b>Facteurs favorables de la gouvernance foncière</b>	<b>Facteurs défavorables de la gouvernance foncière</b>
<b>Origines internes</b>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'un cadre réglementaire assez claire ;</li> <li>• L'implication des pouvoirs communautés locales</li> <li>• Institutionnalisation des chartes foncières locales par la loi 034-2009 ;</li> <li>• La décentralisation de la gestion foncière ;</li> <li>• Existence d'un observatoire national du foncier ;</li> <li>• Adoption d'une feuille de route</li> <li>• Une volonté politique (les textes et volonté de les appliquer)</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dualisme juridique ;</li> <li>• L'intrusion politique et difficulté d'application des textes</li> <li>• Inachèvement du cadre institutionnel</li> <li>• Faible concertation des ministères et institutions concernés ;</li> <li>• Faible coordination des interventions des projets et programmes ;</li> <li>• Manque de spécialistes et de compétences en gestion foncière ;</li> <li>• Pléthore des institutions villageoises ;</li> <li>• Faible niveau de fonctionnement des IFL</li> <li>• Manque de moyens et de motivation des acteurs locaux (CVD, CCV, CCFV)</li> <li>• Inefficacité des SFR ;</li> <li>• Le non transfert des ressources aux C.T.</li> <li>• Insuffisance des moyens du cadastre ;</li> <li>• Faible niveau d'investissement sur les terres sécurisées ;</li> <li>• L'étalement urbain et la diminution des terres agricoles ;</li> <li>• L'accaparement des terres ;</li> <li>• L'incompréhension des textes et des enjeux du foncier par certains acteurs</li> </ul>
<b>Origines externes</b>	<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Résurgence de l'intérêt autour du foncier</li> <li>• Prise de conscience progressive autour des enjeux du foncier ;</li> <li>• Engagement international en faveur du foncier ;</li> <li>• Intervention de plusieurs projets ;</li> <li>• Directives FAO et CEDEAO ;</li> <li>• Engagement politique</li> <li>• La décentralisation intégrale</li> <li>• Création récente d'une banque agricole ;</li> </ul>	<p><b>Menaces/Risques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'instabilité politique ;</li> <li>• Crise sociale latente ;</li> <li>• La menace terroriste ;</li> <li>• Expatriation de la possession foncière ;</li> <li>• Manque d'engouement des collectivités territoriales</li> </ul>

Source : auteur à partir des entretiens, des rapports disponibles et de l'observation.

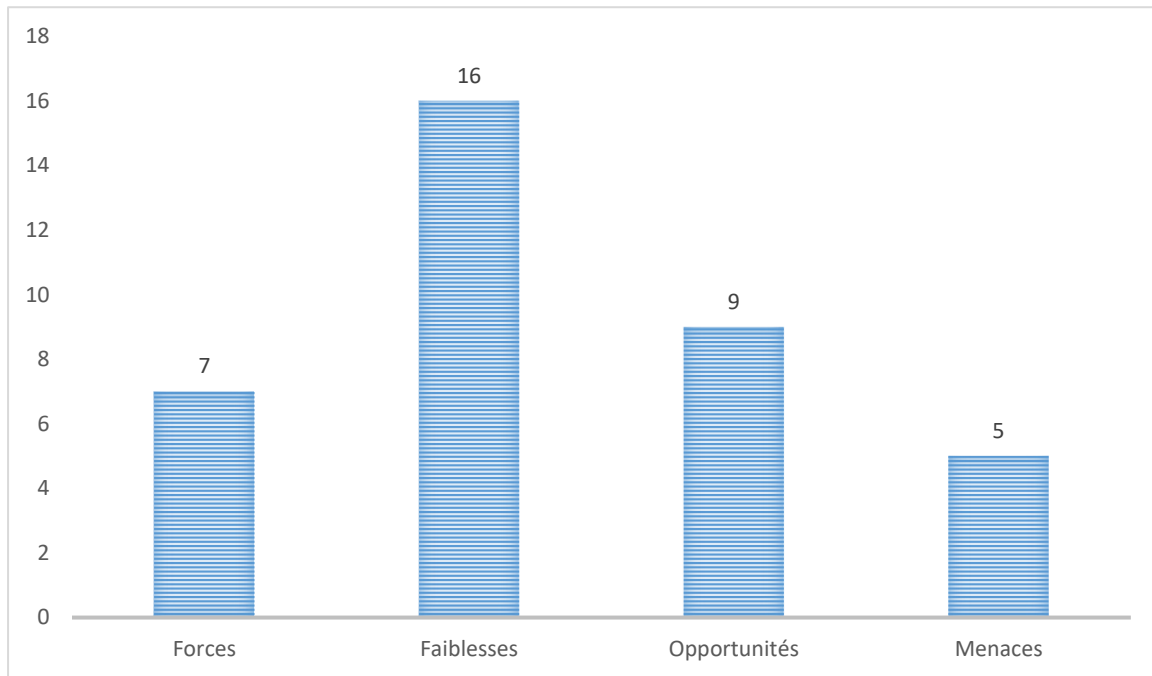


Figure 6 *Histogramme des forces, faiblesses, opportunités et menaces de la gouvernance foncière*

Source : auteur à partir de la matrice SWOT

L'analyse SWOT ci-dessus dégage une grande proportion de faiblesses comparativement aux autres composantes de la matrice. Ce premier résultat peut s'interpréter comme une contre-performance dans la gouvernance foncière. Un deuxième niveau d'analyse nous permettra de déterminer les facteurs explicatifs de cette contre-performance.

### 3.2 : Discussions et perspectives d'amélioration de la gouvernance foncière du Burkina Faso

#### 3.2.1 : l'analyse des causes de la contre-performance

Analyser les causes d'un problème donné permet d'en faire un examen de fond afin de le comprendre et d'apporter des solutions adaptées. Le diagramme d'Ishikawa est un outil approprié à cet effet.

Le diagramme d'Ishikawa, du nom de son inventeur, le professeur Kaoru Ishikawa de l'Université de Tokyo (Japon, 1960), est un outil très utilisé en management et en résolution de problèmes. Il est encore appelé « diagramme de causes à effet » où « effet » renvoi au problème à résoudre. À l'origine, il était basé sur l'analyse de cinq éléments essentiels

commençant par la lettre « M » (5M)<sup>31</sup>, mais il a aujourd’hui évolué et peut s’adapter en fonction du domaine étudié.

En appliquant cette méthode à l’analyse de la contre-performance de la gouvernance foncière, nous nous sommes intéressés aux seize (16) faiblesses identifiées dans la matrice SWOT qui ont été réparties selon le critère du bon sens, entre les dimensions de la gouvernance foncière. Le tableau suivant présente les résultats.

Tableau 2 *Répartition des faiblesses entre les composantes de la gouvernance foncière*

Dimensions (Causes)	Textes	Institutions	Processus	Acteurs/Pratiques		Total
				Parties prenantes	Pratiques	
Nombre de Faiblesses	1	6	6	1	2	16

Source : auteur à partir des éléments de la matrice SWOT

L’analyse de ce tableau montre que deux causes (institutions et processus) représentent 84% de l’ensemble des facteurs comme le montre le diagramme ci-dessous. Or, Institutions et processus sont les déterminants de la mise en œuvre d’une politique publique. En effet, la mise en œuvre est l’ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d’une politique publique (Savard J-F, 2012). Cela signifie que 84% des facteurs qui expliquent la contre-performance de la gouvernance foncière sont liés à la mise en œuvre. Par conséquent, les pistes d’amélioration de la gouvernance foncière sont à rechercher dans la phase de mise en œuvre de la PNSFMR.

<sup>31</sup> Les 5 « M » sont juste un moyen mnémotechnique pour s’en rappeler. Il s’agit de Matières, Matériels ou Machine, Main d’œuvre, Milieu, Méthodes.

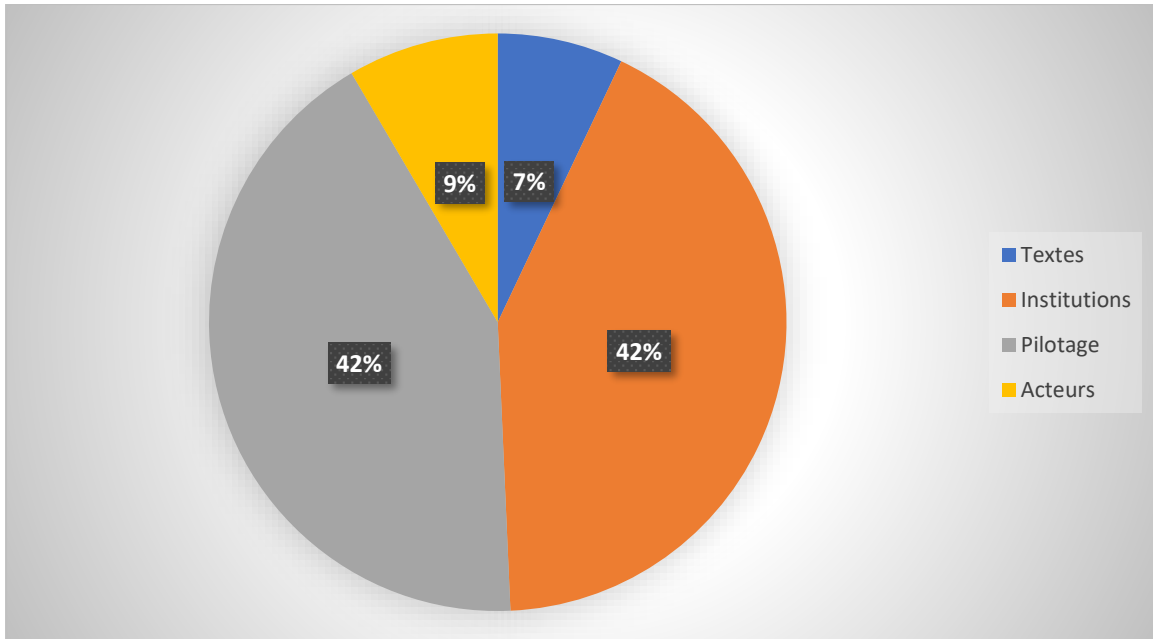


Figure 7 Représentation des faiblesses entre les composantes de la gouvernance foncière

Source : auteur à partir du tableau de répartition des faiblesses.

Cette répartition des faiblesses entre les dimensions de la gouvernance foncière a pour objet d'identifier les facteurs sur lesquelles il faudrait agir pour améliorer la gouvernance foncière, mais elle permet également de construire le diagramme de Ishikawa ci-contre.

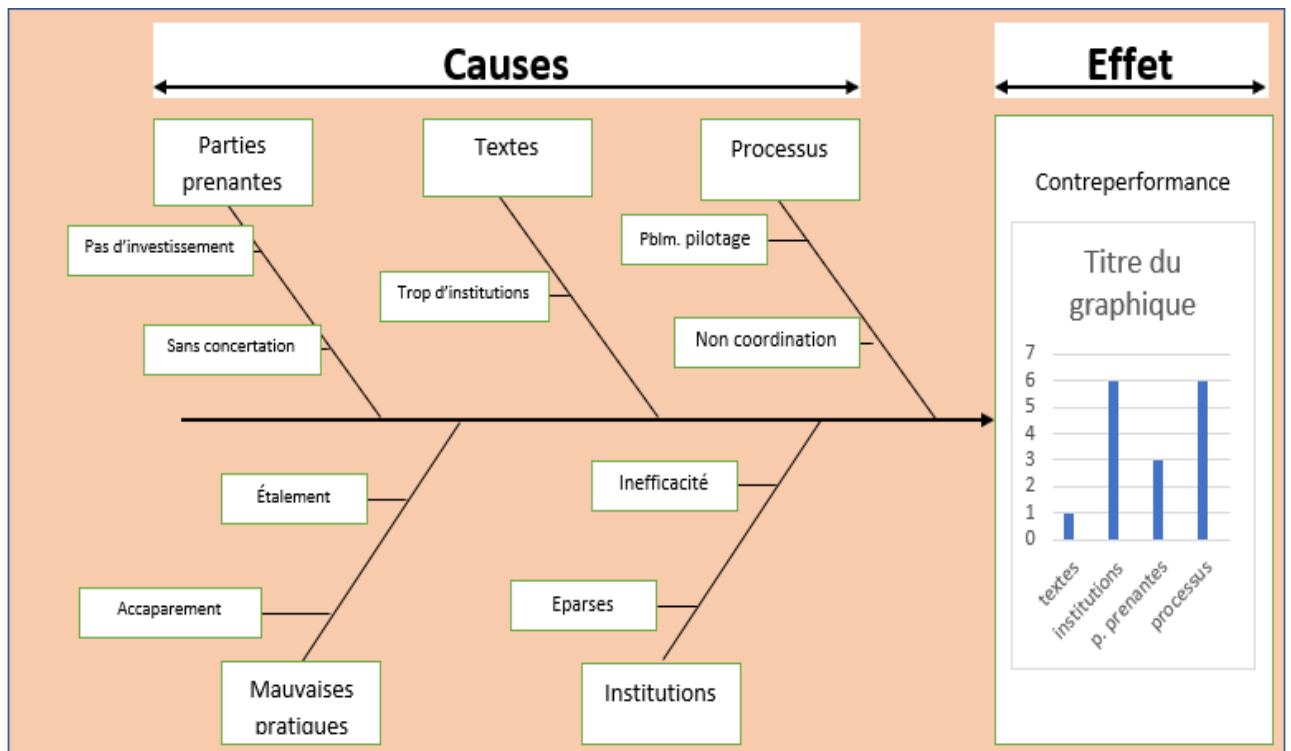


Figure 8 Diagramme de causes-effet

Source : auteur à partir de l'analyse des faiblesses de la matrice SWOT

Ce diagramme permet d'établir une représentation visuelle entre les causes explicatives de la contre-performance dans la gouvernance foncière et plus particulièrement, la mise en œuvre de la loi portant régime foncier. La « dimension acteurs » a été éclatée en parties prenantes et mauvaises pratiques des acteurs pour mieux respecter l'idée originelle du diagramme de Ishikawa.

### *3.2.2: la gouvernance foncière comme moyens de développement territorial*

La terre peut être perçue comme le premier moteur de développement des collectivités territoriales au Burkina Faso. Agir sur la terre pour promouvoir le développement territorial passe impérativement par l'investissement sur cette ressource naturelle. L'investissement peut être envisagé sous trois angles à savoir par les exploitants familiaux, les agrobusiness men, par l'État au moyen des pôles de croissances ou agropoles. Quel que soit l'acteur, l'investissement a besoin d'un titre garantissant la sécurité de ses droits sur la terre. La délivrance des titres ne se fait que par des structures qui sont soumises aux instruments juridiques (lois et textes réglementaires)

Les exploitants familiaux ont besoin des titres pour deux raisons : se mettre à l'abri de toute spoliation et/ou se servir des titres pour avoir du crédit afin d'investir. Les agrobusiness men et les agropoles ont également besoin de titre pour garantir et protéger les investissements.

En somme le développement territorial par la voie des investissements fonciers suit le processus de la figure 9 ci-dessous. Certaines actions comme la communication et la coordination des interventions, bien qu'elles ne soient pas prises en compte dans ce schéma, sont indissociables du processus. Elles sont du reste transversales et donc très importantes pour le processus de développement.

L'enjeu est donc de taille pour les Collectivités territoriales notamment les communes d'avoir un service foncier dynamique. Mais elles devront également pouvoir faire du marketing territorial sur la base des aménagements qu'elles feront sur leurs domaines fonciers. Les investisseurs ayant besoin de sérénité, les communes qui créeront les meilleures conditions d'investissement attireront le plus d'investissement et donc d'opportunités de développement.

La gouvernance foncière apparaît donc comme un facteur de développement territorial, mais reste conditionner par les investissements au-delà de la sécurisation foncière par la délivrance des titres (APFR). Le processus de développement à partir de la sécurisation foncière comme le propose la théorie évolutionniste des droits de propriété doit obéir à un processus de quatre étapes clés. Il s'agit de la définition d'un cadre juridique et réglementaire consensuel, de la création des institutions de mise en œuvre, de la titrisation et de l'investissement. C'est l'ensemble de ces étapes qui conduira à une croissance de la production et donc au développement qui est l'impact recherché par la PNSFMR.

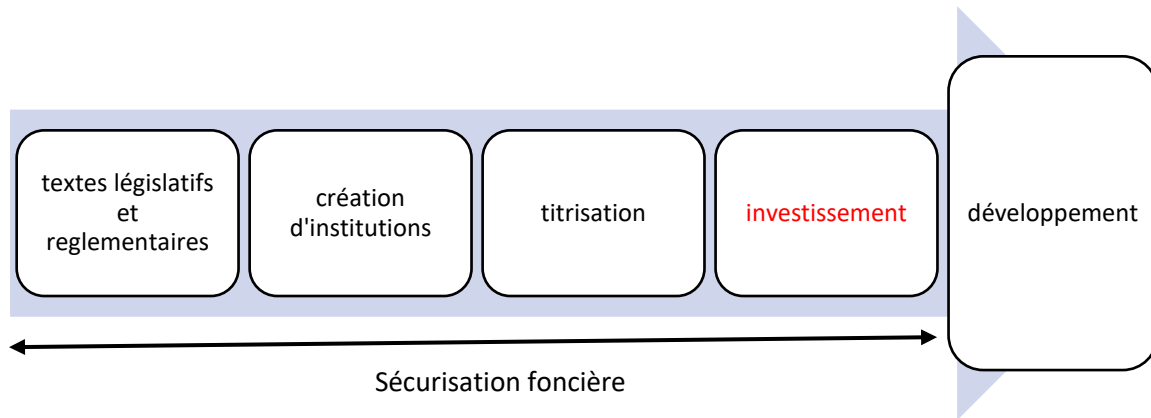


Figure 9 *Les étapes du processus d'une bonne gouvernance foncière*

Source : auteur, inspiré de la théorie évolutionniste des droits de propriété

Au Burkina Faso, le constat sur le terrain montre que c'est la délivrance des titres (APFR) qui est plus visée. Or, comme le montrent les travaux de Atwood (1990) et Migot-Adhola (1991), la disponibilité d'un titre et l'accès au crédit n'est pas mécanique. Mais dans le cas où elle est vérifiée, elle ne traduit forcément pas un gain de productivité. Les pratiques du Burkina Faso confirment cette réalité. Aussi, l'étude du GRAF (2011) montre clairement que les terres sécurisées sont faiblement mises en valeur et n'augmentent pas la productivité. En outre, les entretiens qui ont été faits avec les maires et les acteurs du foncier rural dans la région de l'Est montrent que l'APFR est plus perçue pour ces acteurs comme un moyen de protection de leurs droits fonciers, mais moins comme un moyen pour assurer l'investissement sur les terres. Ces constats confirment l'hypothèse selon laquelle la titrisation est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour le développement territorial. Il faut alors bien dépasser cet *output* (APFR) en faisant la promotion des investissements sur des terres sécurisées afin d'espérer les *outcomes* (investissement puis augmentation de la productivité) qui sont l'effet recherché de la titrisation. En plus donc de l'effort de délivrance des titres fonciers, l'État et les collectivités territoriales doivent poursuivre le processus en mettant en œuvre des programmes d'investissement et de promotion des investissements directs par les particuliers. Pour atteindre cet impératif d'investissement public et privé sur le foncier, plusieurs actions publiques sont nécessaires.

En suivant le processus de la figure n°9, les deux premières étapes concernent l'État, la titrisation est assurée par les collectivités territoriales, l'investissement par les citoyens, le secteur privé et les nouveaux acteurs. Le développement n'est donc qu'une conséquence de la somme de toutes ces étapes mises en œuvre de façon efficace. L'efficacité d'un tel processus passe inéluctablement par la mise en œuvre efficace de la loi foncière. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural favorise le développement territorial, trouve ici sa confirmation. Alors, quelles perspectives pour une mise en œuvre efficace de la Politique Nationale de Sécurisation foncière en Milieu Rural ?

### *3.2.3 : perspectives d'une mise en œuvre efficace de la PNSFMR*

Au regard du contexte national de la gestion foncière marqué par des avancées et des limites, les perspectives d'amélioration de la gouvernance foncière sont envisageables dans plusieurs sens. En tout état de cause, elles doivent nécessairement tendre à corriger les faiblesses actuelles en consolidant les forces et en s'appuyant sur les opportunités notamment l'accompagnement et les orientations de la communauté internationale (les directives volontaires de la FAO), africaine (UA) et sous régionales (CDEAO). Ainsi, les actions suivantes peuvent être envisagées.

#### *- La coordination des interventions*

Au regard du caractère pluriel des intervenants sur le foncier (PTF, ONG, État, collectivité, opérateurs privés, etc.), un dispositif de coordination solide doit être envisagé au plan national et local. Une équipe technique du CONA/SFR pourrait jouer ce rôle à condition d'être pilotée par une autorité consensuelle.

#### *- Le transfert de ressources aux collectivités territoriales en matière foncière.*

Le transfert de la gestion foncière aux collectivités territoriales étant une réalité, il doit être suivi par un transfert de ressources. C'est le souhait exprimé par les élus lors de l'enquête de terrain. C'est sans doute cette difficulté qui entache l'engagement des collectivités territoriales dans la mise en place et le fonctionnement des Services fonciers ruraux (SFR). Aussi, la question de la motivation des structures villageoises de gestion foncière (CFV, CCFV, CVD) est un défi. « Comment demander à quelqu'un de remplir une mission de service public sans être rémunéré, alors qu'il a des charges sociales à supporter comme l'agent communal ou le fonctionnaire ? », s'interroge une personne enquêtée. Sans cette motivation, le fonctionnement de ces instances villageoises, bien que pertinentes, sera très difficile.

#### *- Le renforcement des compétences locales et nationales ;*

La gouvernance des questions foncières implique le développement de nouveaux métiers et de nouvelles compétences tant au plan national qu'au niveau des communes. En effet, de façon générale, les communes manquent de compétences essentielles telles que les topographes et les géomètres qui sont en nombre insuffisant et concentré dans la capitale Ouagadougou, alors que leurs compétences sont nécessaires pour l'efficacité et le bon fonctionnement des SFR. Aussi, est-il important de former des spécialistes en gestion foncière pour assurer les missions d'orientations techniques au niveau central.



*- La motivation des membres des institutions villageoises de sécurisation foncière*

Les institutions de sécurisation foncière créées au niveau village (ISFV) sont d'une grande importance dans l'implication effective des communautés locales dans le processus de sécurisation foncière. Leur fonctionnement doit donc être garanti par tous les moyens. Cependant, au regard de leur nombre<sup>32</sup>, elles engendrent un coup énorme. Cette contrainte financière rend difficile la prise en charge des acteurs qui animent ces institutions quand bien même leurs attributions relèvent des missions de service public. La non prise en charge de ces structures locale engendre certaines dérives comme la monétisation de leur intervention (MCA/BF, 2014). En vue de la mobilisation de ces acteurs, dont les autorités coutumières, l'État et les collectivités territoriales, doivent trouver un mécanisme de leur prise en charge.

*- Le programme national de sécurisation foncière en milieu rural*

L'article 8 de la loi portant régime foncier rural crée un programme national en disposant que : « La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural sont assurés à travers un programme national de sécurisation foncière en milieu rural, élaboré par le gouvernement, assurant la concertation de l'ensemble des ministères et institutions publiques concernés avec la participation des autres acteurs du foncier rural, notamment les collectivités territoriales, les autorités coutumières et traditionnelles, le secteur privé et la société civile ». Ce programme censé assurer la mise œuvre sur toute l'étendue du territoire national ne couvre actuellement que trente (30) communes laissant la majorité des communes sans service foncier rural ou sous couverture d'autres projets avec des actions très peu coordonnées. Il est donc nécessaire de doter ce programme de moyens conséquents pour couvrir l'ensemble des communes et harmoniser les actions d'intervention des projets et programmes afin d'harmoniser la mise en œuvre de la loi.

*- La promotion et le suivi des investissements sur les terres sécurisées*

La question de l'investissement est un objectif stratégique de la politique nationale de sécurisation foncière. Cependant, il est établi que même les terres sécurisées ne sont pas suffisamment voire pas du tout mises en valeur (GRAF, 2011). Un suivi d'ensemble et particulièrement, le respect des cahiers de charges doit se faire pour booster les investissements et le développement des territoires. Mais cette étape de promotion des investissements doit être précédée par plusieurs actions de l'application de la loi portant régime foncier rural.

---

<sup>32</sup> Dans chaque village la loi 034-2009 prévoit une CFV, une CCFV, en plus du CVD déjà existant.

## **Chapitre 4 : recommandations opérationnelles pour une gouvernance foncière de développement territorial**

L'hypothèse selon laquelle, la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural est un facteur de développement territorial étant vérifiée, les recommandations sont orientées vers la recherche de solutions pour plus d'efficacité dans sa mise en œuvre.

L'investissement nécessaire pour enclencher le développement attendu de la PNSFMR ne serait une réalité que si les terres sont sécurisées. Cette sécurisation dépend fortement de l'effectivité des institutions et de la performance des structures créées pour cette mission. À cet effet, nous proposons un Tableau de bord prospectif et une réorganisation institutionnelle en vue de faciliter leur effectivité et améliorer ainsi la performance de la DGFOMR dans la mise en œuvre de ces instruments de sécurisation foncière.

### **4. 1 : le Tableau de Bord Prospectif comme outil d'efficacité de la mise en œuvre de la PNSFMR**

En 1996 Kaplan et Norton constataient que « Si 90% des entreprises ont une stratégie, seulement 10% réussissent à la mettre en place » (Kaplan et Norton 1996). Ils ont aussi observé que « Pour diriger leur appareil, les pilotes utilisent une masse d'informations fournies par d'innombrables indicateurs. Or, guider une organisation dans un environnement concurrentiel complexe est au moins aussi compliqué que de piloter un avion », alors « pourquoi les dirigeants ne disposeraient-ils pas, eux aussi, d'une batterie complète d'instruments pour guider leur navire ? » se demandent-ils. Pour répondre à ce besoin impératif, ces auteurs ont mis au point la *Balanced scorecard (BSC)* ou le Tableau de bord prospectif (TBP) comme outil de pilotage stratégique des organisations. Initialement conçu pour l'entreprise privée, le TBP a évolué vers les institutions publiques aujourd'hui. Dans une perspective d'amélioration de la gouvernance foncière au Burkina Faso, nous recommandons le tableau de bord prospectif, pour la mise en œuvre de la PNSFMR.

#### *4.1.1 : Présentation du Tableau de Bord Prospectif*

« Le nom du système a été choisi précisément pour refléter l'équilibre recherché entre les objectifs à court et à long terme, entre les indicateurs financiers et non financiers, entre les indicateurs a posteriori et les indicateurs avancés, enfin entre les performances externe et interne » (Kaplan et Norton, 1997). Le Tableau de Bord prospectif (TBP), ou *Balanced ScoreCard (BSC)* en anglais, tire ses origines des organisations privées, mais il est aujourd'hui utilisé dans le secteur non marchand comme les ONG et l'administration publique. Pour une meilleure compréhension de l'outil, il est nécessaire de retracer ses origines avant de montrer comment il peut être utile pour la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural.

- *Le Tableau de Bord Prospectif dans le secteur privé*

L'avantage du tableau de bord prospectif est qu'il « permet d'intégrer des indicateurs stratégiques ; en plus des indicateurs financiers de la performance passée, il propose des déterminants de la performance financière future » (Kaplan et Norton, 2001). Il s'attache ainsi à la fois aux résultats financiers, mais surtout aux personnes (ressources humaines) qui contribuent à ces résultats pour que les organisations déploient une stratégie équilibrée, efficace et performante sur le moyen et le long terme. L'équilibre se fait entre quatre perspectives ou axes construits autour d'une stratégie déclinée en objectifs et en indicateurs.

**L'axe financier** est celui traditionnel des tableaux de bord de gestion. On y retrouve entre autres comme indicateurs, le chiffre d'affaires, le résultat d'exploitation, la marge brute, la rentabilité financière, la rentabilité économique, l'amélioration de la productivité. Il répond à la question « quels résultats visés pour satisfaire les actionnaires qui décident de la poursuite des activités ? » (Benzerafa M., 2007)

**L'axe clients** intègre des indicateurs comme la fidélisation des clients, la part du marché, la satisfaction, la conservation, la rentabilité, l'image de marque. La question traitée est : « Quelle proposition de valeur pour satisfaire nos clients et les attentes des actionnaires ? ». Le but est donc l'amélioration continue de la satisfaction des clients.

**L'axe processus interne** met en relief des indicateurs relatifs au développement de nouveaux produits, à la qualité de la connaissance des processus, à la qualité du suivi et de l'évolution des processus, à la mesure des résultats de l'activité de recherche-développement, au processus de production. Il s'attelle à trouver les meilleurs processus pour satisfaire les clients et répondre aux missions de l'organisation. La question posée est « Dans quels processus devons-nous exceller pour satisfaire nos clients et répondre à nos missions ? ». L'objectif est de satisfaire au mieux les missions de l'organisation.

**L'axe apprentissage organisationnel** s'intéresse aux méthodes et systèmes permettant à l'entreprise de réaliser une capitalisation des expériences ou un apprentissage permanent. Les indicateurs choisis doivent refléter la motivation et la compétence des salariés, la qualité des procédures et du système d'information, l'absentéisme, le *turn-over* et la satisfaction globale des salariés. Il traite de la question « Que devons-nous apprendre et améliorer dans nos organisations pour exceller dans nos processus clés ? »<sup>33</sup>

La *Balanced Scorecard* se présente ainsi comme un ensemble d'indicateurs clés de performance directement reliée à la stratégie développée par l'entreprise et offrant à l'utilisateur l'opportunité de piloter tous les déterminants de la performance, organisés en quatre perspectives ou axes différents et équilibrés. Dans cette logique, la performance

---

<sup>33</sup> Les questions posées sur les quatre axes sont du même auteur Benzerafa M. 2007

financière est considérée comme le but final, conditionné par la satisfaction des clients, elle-même dépendant de la bonne organisation des processus internes, qui reposent quant à eux sur une motivation suffisante des acteurs et des systèmes performants (Giraud, 2004).

Bien que conçu pour l'entreprise privée à l'origine, la *Balanced ScoreCard* (BSC) ou Tableau de Bord Prospectif s'est glissée dans les secteurs non marchands.

*- L'appropriation du TBP par le secteur public et non marchand*

À l'origine le Tableau de Bord Prospectif a été conçu au profit du secteur marchand dont l'objectif essentiel est la réalisation du profit. Mais le besoin d'un pilotage de la performance n'est pas resté qu'uniquement la préoccupation des gestionnaires des entreprises concurrentielles, il a été également ressenti au niveau des organisations à but non lucratif comme les ONG et surtout le secteur public. Les secteurs public et non marchand subissent une pression tous azimuts. Les ressources se font rares, les contraintes se multiplient, les mandats de gestion et d'administration sont de plus en plus exigeants, la presse critique l'insuffisance des performances et dénonce les irrégularités. Tout responsable d'une institution publique ou non marchande en quête de performance de sa structure peut et doit se référer au TBP.

Dans le domaine du contrôle, l'action publique était jadis préoccupée par la conformité juridique des procédures et le suivi des ressources, en particulier budgétaires. Il s'agissait de vérifier la conformité des actes posés ou des projets d'actions aux normes établies, le suivi et l'atteinte des objectifs poursuivis ou l'adéquation des actions à ces objectifs semblaient ne pas être une priorité. C'est au regard par exemple de cette contrainte que le Ministère de l'économie a observé une réticence dans le projet de statut de l'ANTR en tant que société d'État, car « l'ANTR ne peut pas fonctionner sur ces propres ressources sur les cinq premières années » (entretien PNGT et rapport d'examen du projet de statuts de l'ANTR, 2016) retardant ainsi la mise en place de cet organisme spécialisé. Or, le blocage de la création de la structure est un handicap pour l'atteinte des objectifs stratégiques de la Politique nationale de sécurisation foncière. Les critiques de ce mode de contrôle ont favorisé l'adoption de la gestion axée sur les résultats (GAR) dans le secteur public où l'évaluation<sup>34</sup> est apparue comme un instrument de régulation, soumis à l'obligation croissante de rendre compte « *accountability* » dans un environnement de plus en plus complexe.

C'est logiquement donc que le Tableau de Bord prospectif fut mis à contribution dans le secteur public. Aujourd'hui, il est très utilisé dans l'administration des pays nord-européens, au Canada, aux États-Unis et timidement dans certains pays africains (Benzerafa, 2007). Le

---

<sup>34</sup> Entendue comme l'étape dans laquelle on détermine dans quelle mesure une politique publique a répondu, ou non, aux objectifs préalablement fixés (Howlett et Ramesh cités par Savard J-F).

modèle initial de la *Balanced Scorecard* a cependant subi quelques modifications pour s'adapter aux exigences et priorités du secteur public, son but notamment qui est d'accomplir des missions de service public et non de faire du profit. Ainsi, deux changements notables sont observés. D'abord l'axe financier change de nom pour devenir « axe missions » ; ensuite il permute de position avec l'axe clients et parties prenantes (confère tableau 3 ci-dessous). Ces changements s'expliquent par le fait que la satisfaction du client dépend à la fois des contraintes d'ordres financiers dans lesquelles l'organisation publique opère et des processus orientés satisfaction clients mis en place ; la qualité des services étant fonction de la capacité de l'organisation à se développer et à accroître l'expertise de son personnel et l'efficacité de ses systèmes (Chauvey J-N, 2005).

Tableau 3 *Comparaison des axes du TBP dans le privé et dans le secteur public*

<b>Entreprises secteur privé</b>	<b>Structure secteur public</b>
Axe financier	Axe missions
Axe clients	Axe moyens
Axe processus internes	Axe outils et processus
Axe apprentissage et développement	Axe apprentissage et communication

Source : auteur, inspiré de Robert Hervé, Plateforme Nationale Management et Pilotage des organisations

#### *4.1.2 : le TBP comme instrument de mise en œuvre de la loi et de suivi de la performance*

La première difficulté que rencontre la gouvernance foncière actuelle est la mise en œuvre de la stratégie déclinée dans la PNSFMR. Mais, cette mise en œuvre, pour atteindre les objectifs stratégiques, doit se faire dans une quête permanente de la performance. La *balanced Scorecard*, tout en étant un instrument de la performance est aussi un outil de mise en œuvre de stratégie. Il est alors bien indiqué pour relever les défis de la gouvernance foncière.

##### *- La BSC comme instrument de mise en œuvre de la loi*

Comme le rappellent ces concepteurs, le tableau de bord prospectif est un outil de mise en œuvre de la stratégie et non un outil de sa conception (Kaplan et Norton, 2001). La stratégie précède alors le TBP. L'analyse de la gouvernance foncière du Burkina Faso montre bien que nous sommes dans ce contexte. L'État burkinabè a adopté une politique foncière, une loi et des textes réglementaires assortis d'une stratégie de mise en œuvre, mais cette stratégie peine à être déployée.

La TBP de la gouvernance foncière se basera ainsi sur la stratégie prévue dans la politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural. Le déploiement de cette stratégie n'est

pas chose aisée, car, outre les problèmes de communication rencontrés, il faut veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes identifiées dans la feuille de route s'impliquent à jouer leur partition.

De l'état des lieux de la mise en œuvre de la loi 034-2009, il ressort un bilan très insatisfaisant avec plus de 2/3 des institutions du niveau central non mis en place et plus de 60% des communes sont sans service foncier rural<sup>35</sup>. Quant aux structures villageoises, elles sont quasiment inexistantes.

C'est dans cette perspective d'accélération de la mise en œuvre de la loi sur le terrain que l'implémentation de la méthode du TBP peut être une alternative crédible voire une opportunité. En combinant quatre axes stratégiques, il cherche l'équilibre entre les indicateurs aussi bien financiers qu'opérationnels sur un même tableau de bord.

De façon concrète, les axes du TBP de la gouvernance foncière peuvent se présenter comme suit :

La désignation de l'axe financier devient axe missions ; l'axe client devient axe clients et parties prenantes ; l'axe processus interne et l'axe apprentissage organisationnel ou *knowledge management* restent invariables.

Tableau 4 *Tableau comparatif des axes TBP de la GF et les axes originels*

<b>Axes originels du TBP</b>	<b>Axes du TBP de la Gouvernance foncière</b>
Axe financier	Axe missions
Axe clients	Axe clients et parties prenantes
Axe processus internes	Axe processus interne
Axe apprentissage organisationnel	Axe apprentissage organisationnel

Source : auteur inspiré de Robert Hervé 2010

Si on développe une démarche basée sur ces quatre axes, on se donne les conditions optimums pour développer une approche intégrée de la question foncière prenant en compte tous ses aspects importants en s'assurant de la mise en œuvre cohérente de la stratégie.

Ainsi, la mobilisation, la motivation et la formation du personnel dans l'axe apprentissage organisationnel est nécessaire, car elle permet d'augmenter la compétence des agents et leur employabilité. Ceci se reflétera sur l'axe processus de mise en œuvre qui doit être standardisé. La standardisation des pratiques (des projets et communes) et l'amélioration des services rendus (qualité et délais). Les répercussions positives se font alors sentir sur l'axe clients et

<sup>35</sup> Réfère bilan de mise en œuvre dans le chapitre précédant

parties prenantes par la satisfaction des clients (communes, États, particuliers) qui trouveront un motif de collaboration. Ceci se répercute sur l'axe mission et se traduit par l'atteinte des objectifs stratégiques comme la sécurisation des terres, la baisse des conflits fonciers, l'accroissement des investissements et donc du développement dans les collectivités territoriales et donc de l'État. Cet outil, encore appelé tableau de bord équilibré, donne la même importance aux quatre axes. C'est une méthode qui insiste beaucoup sur l'humain, car à partir de là, on aura un retour sur investissement sur l'axe missions, ce qui favorisera la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes et la mise en œuvre de la stratégie.

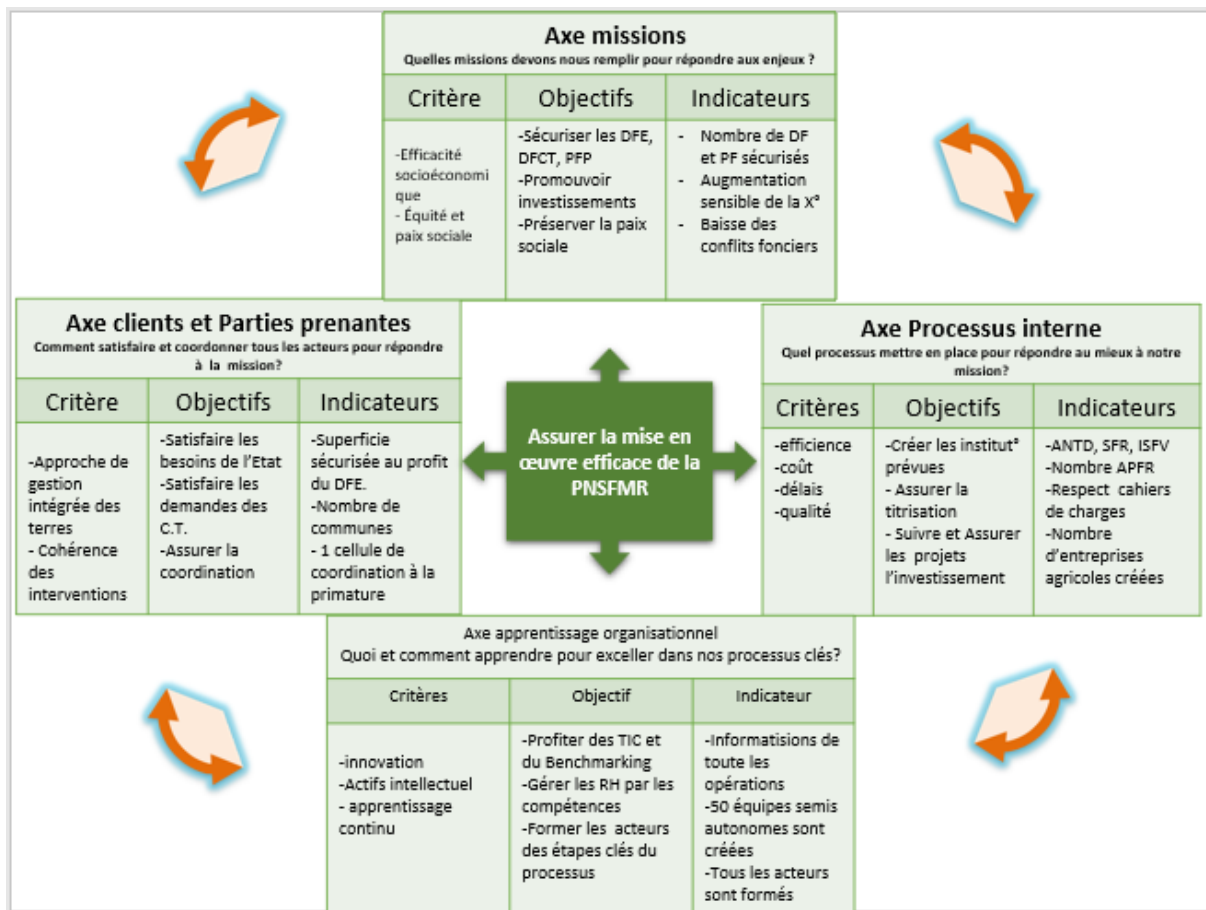


Figure 10 Représentation schématique du TBP de l'ANTD

Source : auteur à partir de la stratégie de la PNSFMR

- La BSC comme instrument de suivi de la performance de la Gouvernance foncière

Autant l'administration publique a besoin d'orientations politiques, économiques et administratives pour se guider, autant elle a besoin, pour actualiser ses orientations et piloter son fonctionnement quotidien, de systèmes de gestions et d'informations qui lui permettent de suivre ses diverses activités et d'évaluer ses résultats. Cette prise de conscience entraîne

plusieurs organisations à repenser et à restructurer une part importante de leur fonctionnement et de leur gestion.

En adoptant le TBP comme outil de pilotage de la gouvernance foncière, l'institution en charge de la question foncière se facilite également le suivi de sa performance. Le Tableau de Bord Prospectif est d'abord un outil de pilotage de la performance avant d'être un tableau de bord.

« La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur » (Galdemar V, Gilles L. et Simon M-O., 2012). Dans le secteur public, la création de valeur est entendue comme une optimisation des services rendus aux citoyens. À l'évidence, la notion de performance et de sa mesure ne sont pas faciles dans le secteur public, mais elle peut être mieux cernée si des indicateurs de sa mesure sont fixés dès le départ, et c'est en cela que le tableau de bord prospectif est indispensable.

La performance peut selon Bartoli et Blatrix se mesurer à travers quatre logiques différentes dans le secteur public.

- La logique de l'ingénieur, qui recherche la productivité « intrinsèque » du produit réalisé ;
- Celle de l'économiste, qui s'attache à la diminution des coûts et à la satisfaction du consommateur ;
- Celle du politique, qui recherche l'impact de l'action sur l'utilisateur et partant, de l'électeur ;
- La logique de l'utilité sociale.

Quant à son évaluation, elle se fait suivant deux dimensions à savoir :

- L'évaluation « macro » des politiques publiques, qui concerne les effets sur la société des choix et actions de services publics réalisés (suppose une mesure des *outcomes*) ;
- L'évaluation « micro », qui s'attache d'une part à l'impact des actions (*output*), et d'autre part, au suivi permanent du fonctionnement des entités.

Le TBP permet de suivre la performance dans toutes ces dimensions à travers les indicateurs de ses différents axes. Il est donc comme un outil de bonne gouvernance et de la performance au service des institutions de sécurisation foncière telles que la DGFOMR et l'agence des terres rurales en cours. Si le TBP permet d'améliorer la performance des institutions de gestion foncière, certaines réformes peuvent aider à la maîtrise des coûts et à l'amélioration de l'efficacité voir de l'efficience.

#### 4.2: la réorganisation institutionnelle comme mesure d'efficience.

Les instruments prévus pour la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural sont prévus dans les articles 88, 90 et 91 de ladite loi. Il s'agit respectivement de l'agence nationale des terres rurales, du fonds national de sécurisation foncière et du Conseil national de



Sécurisation foncière en milieu rural (CONA/SFR). Ces institutions qui relèvent du niveau national ont des missions complémentaires dont l'effectivité conduirait à la délivrance des titres et des investissements. Malheureusement, seul le CONA/SFR connaît un début de mise en œuvre à cette date. Pour rester en cohérence avec le tableau de bord ci-dessus et visé l'efficacité dans la gouvernance foncière, une réorganisation de ces institutions s'avère nécessaire.

#### *4.2.1 : la fusion de l'ANTR et du CONA/SFR*

« Il est créé un organisme public spécialisé, chargé d'assurer la constitution et la préservation du domaine foncier rural de l'État, d'œuvrer à la sécurisation des terres rurales relevant du domaine de l'État et de promouvoir l'aménagement, la mise en valeur et la gestion rationnelle des terres rurales aménagées ou à aménager par l'État. Il veille au respect des cahiers des charges généraux et spécifiques relatifs aux terres rurales aménagées » (article 88 loi 0-34). L'institution prévue par cet article n'est pas encore créée laissant un vide institutionnel important. Malgré les efforts du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire, le processus enclenché depuis 2014 pour la mise en place de l'ANTR peine à se réaliser. L'article 91 de la même loi crée « une instance nationale de concertation, de suivi et d'évaluation de la politique et de la législation nationale de sécurisation foncière en milieu rural ». Cet article connaît un début de mise en œuvre avec la création du Conseil national de sécurisation foncière en milieu rural (CONA/SFR) par décret n°2017-0491 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement d'un Conseil National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CONA/SFR) présidé par le Premier ministre. L'article 5 de ce décret précise les organes du CONA/SFR dont le Comité technique pour la sécurisation foncière en milieu rural (CT/SFR) qui n'est pas encore créé et trois autres organes que sont l'Assemblée Générale (AG), le Secrétariat technique (ST/SFR) et les Comités Régionaux (CORE/SFR). Le CT/SFR présidé par le ministère de l'Agriculture est composé de tous les ministères impliqués dans la feuille de route.

Dans une perspective de dynamisation des institutions et de recherche d'efficacité, nous recommandons la fusion de ces institutions pour créer une seule institution que nous qualifions d'Agence Nationale des terres et du développement (ANTD).

Ce changement de dénomination vise à rappeler et à mettre en exergue la vision de développement conférée à la PNSFMR. Ainsi, en plus des missions prévues par l'ANTR et le CONA/SFR, l'ANDT va se voir adjoindre une mission précise de développement qu'elle assumera par l'intermédiaire de la Société Nationale de l'Aménagement des Terres et de l'Équipement Rural (SONATER) et de l'Agence d'Exécution des Travaux Eau et Équipement Rural (AGETEER).

En somme l'ANDT sera un établissement public de l'État<sup>36</sup> composé des organes ci-après :

- Une Assemblée Générale
- Un conseil d'Administration,
- Une Direction Générale composée de Directions et de services.
- Des structures techniques et d'appui

#### *4.2.2 Missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ANTD*

Les propositions sont faites sur la base des orientations des textes, du projet de statut de l'ANTR, du décret instituant le CONA/SFR et de nos propres observations.

##### *- Missions et attributions*

L'article 88 de la loi susmentionnée laisse percevoir les missions de la structure. Il s'agit essentiellement de :

- La constitution et la préservation du domaine foncier rural de l'État ;
- La sécurisation des terres rurales relevant du domaine de l'État et la promotion de l'aménagement ;
- L'accompagnement des collectivités territoriales.
- La mise en valeur et la gestion rationnelle des terres rurales aménagées ou à aménager par l'État ;
- Le respect des cahiers des charges généraux et spécifiques relatifs aux terres rurales aménagées ;

Ces missions ont été reprises par le projet de statuts de l'Agence Nationale des terres rurales. Les deux dernières missions relatives à la mise en valeur des terres et le respect des cahiers de charges sont des missions de développement et particulièrement de développement rural dans les Collectivités territoriales.

En outre, une autre mission pourrait être confiée à l'ANTD. Cette nouvelle mission que l'ANDT pourrait porter est la mission de mise en œuvre de la loi sur l'ensemble du territoire national. Cette mission qui doit être exécutée par le Programme National prévu pour la mise en œuvre de la PNSFMR et reprise à l'article 8 de la loi 034-2009/AN peut être portée par l'Agence Nationale des Terres.

Les attributions de l'ANDT seront définies à travers les organes conformément au mode d'organisation suivante.

---

<sup>36</sup> La forme société d'Etat étant mise en cause actuellement par le Ministère de l'Economie et des finances.

- *Organisation et fonctionnement*

L'organisation peut être définie comme l'action de mettre en relation des éléments d'un même ensemble en vue de l'atteinte d'un même résultat. Elle renvoie à la structure d'une institution qui est l'ensemble des moyens utilisés pour assurer la division du travail et leur mécanisme de coordination. Le projet de statut de l'ANDT prévoit un conseil d'administration et une Direction Générale.

Le Conseil d'Administration (CA) est composé de membres administrateurs et de membres observateurs. Les membres administrateurs au nombre de neuf (9) sont composés de représentants de sept (07) ministères sur proposition du ministre en charge de l'Agriculture, d'un représentant de l'Association des Municipalités du Burkina (AMBF) et un représentant des travailleurs de l'Agence Nationale des Terres. Les membres observateurs, quasiment issus du Ministère de l'économie et des finances, sont le Directeur Général de l'ANTD, du DAF, de l'agent comptable, le Directeur du Contrôle des Marchés et des engagements et la personne responsable des marchés. Le CA exerce une autorité et un contrôle sur l'ensemble des structures de l'agence et délibère sur les principales questions touchant au fonctionnement et à la gestion de l'établissement<sup>37</sup> (projet de statuts 2014).

Quant au Directeur général, recruté et nommé en conseil de ministre, il est détenteur de pouvoirs étendu<sup>38</sup> pour agir au nom du conseil d'administration.

Aussi, l'ANTD étant une fusion de l'ANTR et du CONA/SFR, en plus de ces organes prévus dans le projet de l'ANTR, nous recommandons l'intégration de l'Assemblée Générale du CONA/SFR comme instance suprême de prise de décision de l'Agence Nationale des Terres et du Développement Territorial.

Cette relative concentration des pouvoirs et attributions de l'ANTD vise la recherche de la cohérence dans les actions afin d'atteindre les objectifs tout en minimisant les charges.

L'Organigramme suivant inspiré des principes du *Knowledge management* définit le mode de fonctionnement de l'ANTD qui sera essentiellement basé sur des équipes semi-autonomes. Aussi, au regard de l'importance des ressources humaines portée par « l'axe apprentissage organisationnel » du TBP, un système efficace de management des ressources humaines doit être envisagé. Nous recommandons à cet effet une gestion par les compétences de ces ressources.

---

<sup>37</sup> Le Conseil d'Administration, entre autres attributions, approuve les budgets, les conditions d'émission des emprunts et les comptes administratifs et de gestion.

<sup>38</sup> Le DG assume entre autres la fonction d'ordonnateur principal de budget, de responsable des directions technique, administrative et financière.

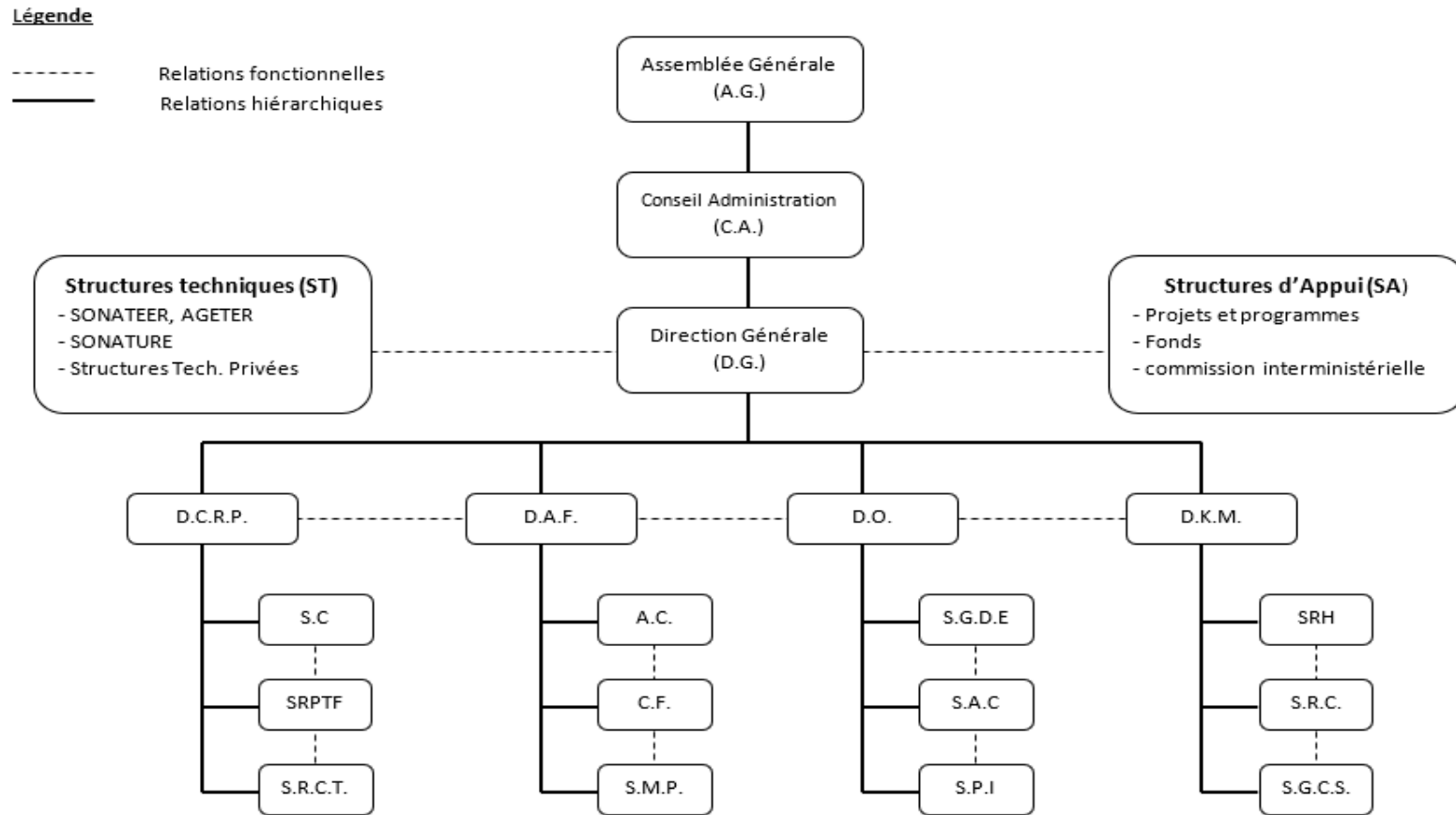


Figure 11 *Organigramme de l'ANTD*

Source : auteur, à partir des missions de l'ANTR et des nouveaux aménagements

## Conclusion

Au terme de ce mémoire consacré à l'analyse de la gouvernance foncière où la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural apparaît comme un défi majeur pour le gouvernement, deux recommandations majeures ont été faites. La première est un tableau de bord prospectif et la seconde, une réorganisation du cadre institutionnel. Toutes ces deux recommandations visent l'efficacité dans la mise en œuvre efficace de La PNSFMR dans une perspective de développement des collectivités territoriales par la gouvernance foncière.

Aujourd'hui plus qu'autrefois, la question foncière est au centre de la conception et la mise en œuvre des stratégies et des politiques de développement du Burkina Faso (Ouédraogo, M. 2017). Dans cette perspective, la sécurisation foncière, entendue comme « l'ensemble des processus, mesures et actions de toute nature visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et utilisateurs des terres rurales contre toute contestation, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d'éviction », est l'option retenue par l'État burkinabè en vue de promouvoir les investissements et le développement du monde rural. L'adoption de la PNSFMR et de la loi portant régime foncier rural est une mesure au service de cette vision du développement. L'atteinte du développement par ce mécanisme est un processus qui passe par plusieurs étapes allant de l'adoption des textes, leur mise en œuvre efficace qui aboutira à la titrisation, l'investissement et enfin le développement. C'est pourquoi, au-delà des efforts d'élaboration des textes, l'accent doit être mis sur les modalités pratiques à mettre en œuvre pour assurer leur effectivité sur le terrain partout dans le pays et de développer des mesures qui permettent d'assurer cette mise en œuvre avec efficacité. Cela nécessite la mise en place d'institutions performantes adaptées à l'atteinte des résultats. Pour assurer la performance de ces institutions, un dispositif de suivi-évaluation crédible qui permet de mesurer et partager la performance actuelle, mais aussi celle attendue dans le futur est nécessaire. D'où la nécessité de mettre en place un tableau de bord prospectif, qui est l'outil le plus adapté à la foi pour la mise en place d'une stratégie et la mesure de la performance actuelle et celle à venir. Cet outil qui est une méthode de mise en œuvre de stratégie, permettra de surmonter les difficultés actuelles que rencontre la mise en œuvre des instruments juridiques en matière de sécurisation foncière au Burkina Faso.

La recommandation du TBP comme outil de mise en œuvre de la loi n'est pas fortuite. Cette méthode du TBP présente les meilleures opportunités d'une bonne gouvernance foncière, car traduisant tous les objectifs stratégiques de cette loi en indicateurs qui permettent d'évaluer et de prendre les mesures idoines en vue de corriger les écarts constatés. En mettant en place un tableau de bord prospectif, la DGFOMR, chargée de la mise en œuvre de la PNSFMR et de l'application de la loi portant régime foncier rural, résous deux problèmes. Elle assure une efficacité dans la mise en œuvre de cette loi, mais aussi, assure le suivi et améliore la

performance dans l'atteinte des effets attendus et des impacts recherchés à la fin du processus. Le choix porté sur cette méthode réside aussi dans sa souplesse. Si certains axes de performance comme « l'axe processus internes » et « l'axe apprentissage organisationnel » sont immuables, les deux autres axes (parties prenantes et missions) peuvent varier au gré de la vision de la DGFOMR.

Dans le tableau de bord proposé, quatre axes ont été proposés comprenant l'axe missions, l'axe clients et parties prenantes, l'axe *Knowledge management* ou apprentissage organisationnel, et l'axe processus internes. Pour chacun de ces axes, des critères, des objectifs et des indicateurs précis ont été établis. La mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural traduite dans la loi 034-2009/AN portant régime foncier rural, se trouve ainsi facilitée pourvu que le suivi des indicateurs soit de mise.

En partant du cas des politiques foncières du Burkina Faso, ce mémoire ouvre dorénavant des perspectives pour une mise en œuvre efficace des politiques publiques en général dans ce pays. Cette perspective est une innovation salutaire en ce sens qu'elle permettrait de résoudre l'épineuse question de la souffrance des politiques publiques dans leur phase de mise en œuvre.

Le TBP n'est certainement pas la solution miracle à toutes les difficultés qui caractérisent un domaine aussi complexe que celui de la gouvernance foncière. Néanmoins, « Cet outil à l'avantage et la particularité de fournir une facilitation pédagogique qui impose une réflexion d'ensemble. L'outil pousse à établir le lien entre les objectifs respectifs de chaque axe stratégique, mais aussi entre les indicateurs qui doivent refléter des objectifs directement complémentaires et cohérents entre eux » (Benzerafa, 2007).

C'est au regard de la rigueur qu'exige cette méthode qu'une réorganisation institutionnelle a aussi été recommandée. L'axe apprentissage organisationnel, qui impose une nouvelle technique de management comme le management par les compétences des ressources humaines nécessite une nouvelle organisation des institutions en charge de la mise en œuvre de la PNSFMR. C'est ainsi qu'il a été recommandé la fusion de l'ANTR et du CONA/SFR pour donner naissance à l'ANTD qui devrait fonctionner sur la base des équipes semi-autonomes.

Cette proposition de réforme concerne surtout les institutions de sécurisation foncière du niveau central, mais doit se répercuter sur les structures locales comme les services fonciers ruraux (SFR) et les institutions de sécurisation foncière villageoise (ISFV). Si cette réforme est adoptée, elle pourrait réduire considérablement les charges de fonctionnement des institutions de sécurisation foncière, améliorer leur performance et accroître ainsi leur efficience.

## Références bibliographiques

### Ouvrages

- Atwood D., « *Land registration in Africa: the impact in agricultural production* », *World development* 18 (5), Volume 18, numéro 5, mai 1990, pages 659-671. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9090016Q> . Consulté le 08 janvier 2018.
- Bartoli, A., Blatrix, C., « *Management dans les organisations publiques, défis et logiques d'action* », 4<sup>e</sup> édition, DUNOD, 2015, 375 p.
- Burkina Faso, « *Plan National de Développement Economique et Social (PNDES)* », Ouagadougou, 2016, 97 p.
- De L'Autour, V.J., « *Méthodologie du mémoire de fin d'études et de la thèse professionnelle* », ellipses, 2017, 264 p.
- Kaplan R.S., Norton D.P., « *Le tableau de bord prospectif – Pilotage stratégique : les 4 axes du succès* », Ed. D'organisation, Paris, 1997, 311 p.
- Locke, J., « *Traité du gouvernement civil* », 1690, traduction de David Mazel en 1795 à partir de la 5<sup>e</sup> édition de Londres en 1725, collection classique des sciences sociales, [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html). Consulté le 04 août 2018.
- Mintzberg, H., « *Le management, voyage au centre des organisations* », éditions d'organisation, 2009, 703 p
- Périgord, M., « *Les parcours de la qualité, démarches et outils* », afnor, gestion, Paragraphe, Toulouse, décembre 1992, p.
- Savard, J-F., « *Analyser, élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques* », wordclass consultant, Ottawa, 2012, 248 p.

### Articles et Revues

- Basserie, V., Ouédraogo, H., « *La sécurisation foncière : un des défis majeurs pour le nouveau siècle* », *Grain de sel* n°42, PP 13-14 in <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/gds-41-42-politiques-agricoles-part2-1-basserie.pdf>. Consulté le 30 janvier 2019.
- Béaur G., Chevet, J-M., « *Droits de propriété et croissance. L'émergence de la propriété « parfaite » et l'ouverture du marché foncier, moteurs de la croissance agricole*

- ? » *Histoire & Sociétés Rurales*, (Vol.48), 2017/2, p. 49-92. URL : <https://www.cairn.info/revue-histoire-et-societes-rurales-2017-2-page-49.htm>.
- Benzerafa M., « *L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État en France. Premières conclusions d'une recherche empirique.* » In : *Politiques et management public*, vol. 25, n° 4, 2007, pp 81-97. Public : nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizième Colloque international Florence, 15 et 16 mars 2007 organisé en collaboration avec l'Université Paris X (Laboratoires CEROS et CRDP) - Tome 2.
  - BOISSON J-B, « *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière.* » Rapport du conseil économique et social, Paris, 2005.
  - Colin J.P., « *La formalisation des droits fonciers : perspectives économiques* », comité technique foncier et développement, Paris, Karthala, 2013, p.
  - Colin J.P., et al., « *Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers* ». Paris, Karthala, 2010, p.
  - Comité technique « Foncier & développement », « *Avancées, limites et défis de la réforme foncière rurale du Burkina Faso* », note de synthèse no 5, AFD, MAEDI, Paris, juin 2014.
  - Duran-Lasserve, A. et Selod H., « *The formalization of urban land tenure in developing countries* », 2009 in Lavigne Delville D., « *Formaliser les droits fonciers : du paradigme de remplacement au paradigme d'adaptation et retour ?* » sur le site <http://anthropo-impliquée.org>, consulté le 23/01/ 2018.
  - FAO, « *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* », comité de la sécurité alimentaire, Rome, 2012, 49 p.
  - Feder G. et Nisho, « *The benefits of land registration and titling: economic and social perspectives* », 1998, in colin J.P., « *La formalisation des droits fonciers, perspectives économiques* », comité technique foncier et développement, 2013, p
  - Galdemar V, Gilles L. et Simon M-O., « *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont -ils pertinents ?* » CREDOC cahier de recherche, 2012, n°299.
  - Gret, « *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI), Burkina Faso, Niger, Bénin* », Nogent sur Marne/Toulouse, GRET/LEREPS, 141 p, VF2-appi-actes-web.pdf, consulté le 05 février 2018
  - Hochet, P., « *Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux* », fiches pays n°5, « foncier et développement », juin 2014, 34 p, [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr).



- Holden S., et al., « *Impacts of low-cost land certification on investment and productivity* », American journal of agricultural economics, 2009, pp 359-373
- Jean-Noël Chauvey, « *L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des Départements français* ». *Comptabilité et Connaissances*, Mai 2005, Paris. pp. CD-ROM, 2005. <Halshs-00581145>.
- LAVIGNE DELVILLE P., « *Les pratiques populaires au recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale : éclairage sur les dynamiques d'innovation institutionnelle* », document de travail de l'unité de 095 n°07, octobre 2002, IRD REFO, GRET
- LAVIGNE DELVILLE P., « *Conception des droits fonciers, récit de politique publique et controverse : les plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest* », Paris, Karthala, 2009
- LAVIGNE DELVILLE P., « *La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou dans la communauté ?* », Paris, Karthala, 1998, p
- LAVIGNE DELVILLE P., « *Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi* », Revue des questions foncières n°1/2010, FAO, pp 5 – 34.
- Lavigne Delville P., « *Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ? La réhabilitation des polders de Prey-Nup (Cambodge)* », *Anthropologie & développement* (42-43), 2015, PP 59-84.
- Lukes, S., « *Power: A radical view* », Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- Lynn, L., Heinrich, C. et Hill, C., « *Improving governance* », Washington D.C., Georgetown University, press., 2001.
- Mégie, A. « *Mise en œuvre* ». Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques : 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos*, 2014, (pp. 343-350). Paris: Presses de Sciences Po
- Migot-Adholla et al., « *Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: a constraint on productivity?* » *World bank Economic review* 5 (1), 1991
- Nacanabo, H., Y., Sanou, B, « *Compilation et analyse des textes juridiques sur le foncier au Burkina Faso depuis 1940* », 2015, www.mcaburkina.org, p. 25.
- Plançon, C., « *Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété étude de cas au Sénégal* », Armand Colin, *Revue Tiers Monde*, 2009, pp 837-851 ;

- Rochegude, A., « *« Le droit d'agir », une proposition pour la « bonne gouvernance foncière »* », in Christoph Eberhard, ed. « *Droit, gouvernance et développement durable, cahier d'anthropologie du droit* », Karthala, 2005, Paris, pp 59-72 ;
- Sanou, S. « *Projet de développement rural : attention au foncier !* », des fiches pédagogiques, comité technique « Foncier et développement », février 2015, 4 p.
- SECK, S.M., « *L'évolution des formes de gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest* », des fiches pédagogiques, comité technique « Foncier et développement », octobre 2016, 4 p.
- Simon, Y., du Montcel, H., T., « *Théorie de la firme et réforme de l'entreprise* ». In : Revue économique, volume 28, n°3, 1977, in [www.persee.fr/doc/reco\\_00352764\\_1977\\_num\\_28\\_3\\_408326](http://www.persee.fr/doc/reco_00352764_1977_num_28_3_408326), consulté le 10/02/2018
- Traoré, D., « *L'État, la tenure communautaire et la participation populaire au Burkina Faso* », <http://www.fao.org/docrep/x3720t/x3720t10.htm>, consulté en Octobre 2018

## Rapports

- Burkina Faso, « *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière au Burkina Faso. Gouvernement* », Ouagadougou, 2014.
- Burkina Faso, « *Etude Nationale Prospective « Burkina 2025 »* », Rapport Général, Ouagadougou, avril 2005, 149 p.
- CONGAD, « *Rapport d'Etude sur la Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam* », 2012.
- GRAF. (2011). *Agrobusiness au Burkina Faso : quels effets sur le foncier et la modernisation agricole ?* Ouagadougou : Maryck Nicholas.
- Konrad Adenauer Stiftung, « *Etude de base sur la situation des droits d'accès des femmes à la terre dans les provinces du Séno, du Gourma et de la Tapoa au Burkina Faso* », rapport final, 2016
- MASA. « *Rapport de l'atelier d'examen des projets de textes de l'Agence Nationale des Terres rurales (ANTR)* », Ouagadougou, 2016

- MCA/BF, « *Analyse des coûts à payer pour l'obtention des APFR et de l'adéquation de ces coûts avec la capacité et le consentement à payer des différents acteurs ruraux et avec la pérennisation des services fonciers communaux* », Ouagadougou, 2014.
- MEF/Burkina Faso, « *Projections démographiques 2007-2050* », Ouagadougou, octobre 2009, 108 p.
- Ouédraogo, Hubert, M.G., « *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA* », rapport d'étude, Ouagadougou, août 2009, 77 p.

### **Webographie**

- Informations périodiques sur le foncier du Burkina Faso. [www.onf.bf](http://www.onf.bf)
- Portail « Foncier&Développement » sur les questions foncières au Burkina Faso et dans d'autres pays. [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)
- RTB. 2018. « *Controverse du 1er mars 2018 sur la question des logements au Burkina* ». [https://youtu.be/Lo-HW3X2c\\_M](https://youtu.be/Lo-HW3X2c_M). Consulté le 02 mars 2018.

## Liste des illustrations

Figure 1	Évolution de la reconnaissance des droits fonciers locaux selon l’histoire .....	12
Figure 2	Etapas du processus de délivrance d’une APFR.....	14
Figure 3	Configuration de l’application des différentes dimensions de la loi n°034-2009/AN par dix projets .....	15
Figure 4	Cartographie simplifiée des acteurs intervenants dans la mise en œuvre de la loi 034-2009/AN .....	17
Figure 5	Schéma de la théorie évolutionniste des droits de propriété .....	18
Figure 6	Histogramme des forces, faiblesses, opportunités et menaces de la gouvernance foncière .....	34
Figure 7	Représentation des faiblesses entre les composantes de la gouvernance foncière	36
Figure 8	Diagramme de causes-effet .....	36
Figure 9	Les étapes du processus d’une bonne gouvernance foncière .....	38
Figure 10	Représentation schématique du TBP de l’ANTD.....	46
Figure 11	Organigramme de l’ANTD .....	51

## Liste des tableaux

Tableau 1	matrice SWOT de la gouvernance foncière .....	33
Tableau 2	Répartition des faiblesses entre les composantes de la gouvernance foncière..	35
Tableau 3	Comparaison des axes du TBP dans le privé et dans le secteur public.....	44
Tableau 4	Tableau comparatif des axes TBP de la GF et les axes originels .....	45

## Glossaire

**Charte foncière locale** : convention foncière locale inspirée des coutumes, usages ou pratiques foncières locaux, élaborés au niveau local et visant dans le cadre de l'application de la présente loi, à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural.

**Acteur du foncier rural** : l'ensemble des personnes ou groupe de personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, titulaire de droits sur les terres rurales, soit à titre de propriétaires, de titulaires de droit de jouissance, de possesseurs fonciers, soit encore à titre de simples usagers de la terre rurale.

**Sécurisation foncière** : l'ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et utilisateurs de terres rurales contre toute contestation, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d'éviction.

**Foncier** : le foncier est entendu comme l'ensemble des rapports que les hommes entretiennent avec la terre.

**Outcome** : terme anglais qui signifie ici effets ou impacts d'une intervention sur les populations. Il se distingue de la notion d'output qui concerne les réalisations faites dans le cadre d'une politique publique ou d'un projet.

**Titrisation** : c'est l'action de délivrance des titres de sécurisation foncière notamment les APFR dans le cas de la loi 034-2009/AN portant régime foncier rural au Burkina Faso.

## Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien avec les personnes de ressources au niveau national

Dans le cadre de la formation professionnelle des étudiants de l'Université Senghor d'Alexandrie (Egypte), les auditeurs doivent produire un mémoire de fin de cycle. À cet effet, nous avons voulu porter notre réflexion sur le thème « **Gouvernance et stratégie de sécurisation foncière au Burkina Faso : perspectives pour une mise en œuvre efficace de la PNSFMR au profit du développement territorial** ».

Pour mieux aborder ce thème, une étude de terrain s'avère indispensable. Cependant cette étude ne saurait se réaliser sans votre concours pour la collecte des informations.

Aussi voudrions-nous solliciter (45mn) de votre temps pour un entretien sur la thématique susmentionnée.

### I. Présentation de l'interviewé

1- Nom..... Prénom(s).....

2 Lieu de résidence : Ouagadougou /  autre /

3 Structure : / .....

4 Fonction : / .....

### II. généralités sur la gouvernance foncière

5 Pouvez-vous présenter votre structure ?

6 Quelles sont ses attributions en matière foncière ?

7 Quelles appréciations faites-vous de :

- La mise en œuvre des différents textes sur le foncier et leur application ?
- Les différentes institutions de sécurisation foncière (national et locales) et leur fonctionnement ?
- Les différents acteurs et leurs pratiques ?

### III. État des lieux sur la gouvernance foncière :

8 FORCES ?

9 FAIBLESSES ?

10 OPPORTUNITES ?

11 MENACES ?

### III. Suggestions d'amélioration de la gouvernance foncière au profit du développement des CT.

12 quelles solutions préconisez-vous pour une mise en œuvre efficace de la loi portant régime foncier rural ?

13 quelles solutions pour la mise en place effective des institutions de sécurisations foncières ?

14 que préconisez-vous pour une efficace dans le fonctionnement de ces institutions ?

15 quelle appréciation faites-vous des différents textes de la sécurisation foncière du Burkina Faso ?

16 Que pensez-vous de la mise en œuvre d'une institution autonome de gestion foncière ?

17 quelles solutions pour les problématiques suivantes :

- Les conflits fonciers
- L'accaparement des terres
- L'étalement urbain des grandes villes comme Ouaga et Bobo
- La non-mise en valeur des terres acquises

**NOS SINCÈRES REMERCIEMENTS POUR VOTRE DISPONIBILITÉ**

## Annexe 2 : Récapitulatif des principaux textes fonciers depuis la colonisation

Références	Objet
TEXTES COLONIAUX	
Décret du 24/07/1906	Portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies relevant du gouvernement de l'Afrique Occidentale Française
Décret du 8/10/1925	Instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF
Décret du 29/9/1928	Portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF
Décret du 25/11/1930	Portant réglementation pour de l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, modifié par le décret de 1949
Décret du 26/07/1932	Portant organisation du régime de la propriété foncière en AOF
Décret du 20/12/1933	Portant constatation des droits fonciers des indigènes en AOF
Décret n°55-580 du 20/06/1955	Portant réorganisation foncière et domaniale en AOF
Décret n°56 du 10/07/1956	Fixant les conditions d'application du décret n°55-580 du 20/05/1955
Arrêtés n°393 et 394/DOM du 16/06/1954	Portant réglementation des terres domaniales pour le territoire de Haute-Volta
TEXTES DE LA HAUTE-VOLTA	
Loi n° 77-60/AN du 12/07/1960	Portant réglementation du domaine privé de la Haute-Volta
Loi n°29-63/AN du 24/07/1963	Autorisant le gouvernement à se réserver les espaces ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux ainsi que la propriété des zones peu peuplées
Loi n°07-65/AN du 26/05/1965	Fixant le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits au profit du budget des salaires des conservateurs et des émoluments des greffiers perçus à l'occasion de l'accomplissement des formalités prévues par le décret organisant le régime de la propriété privée

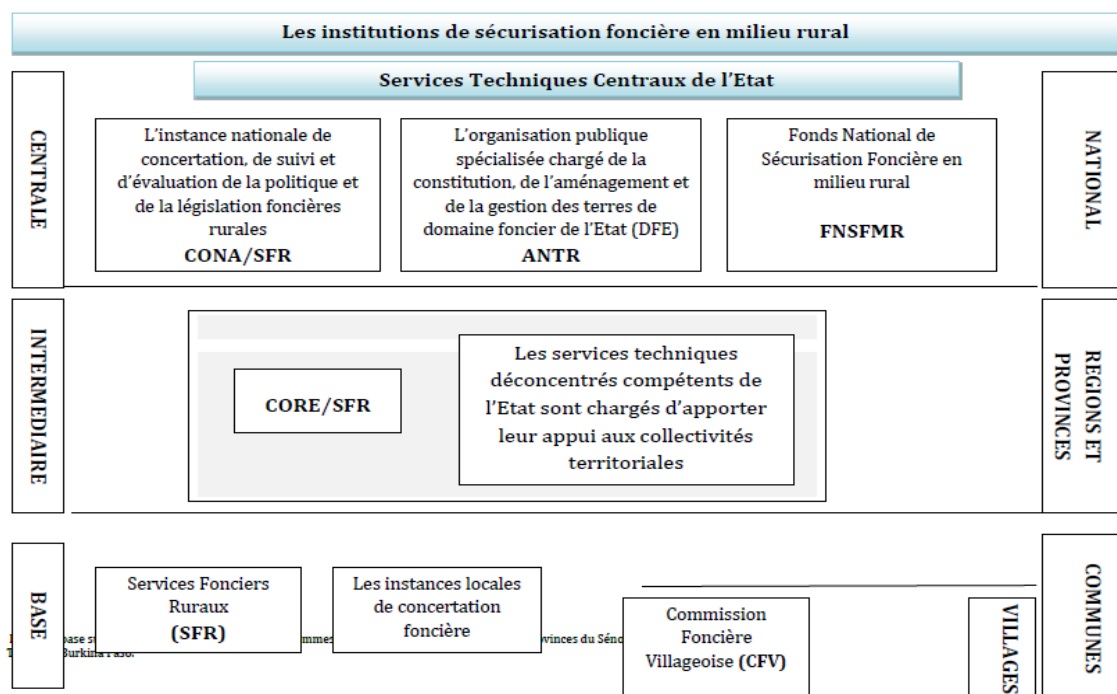
Ordonnance n°68-47 du 20/11/1968	Modifiant la loi 77/-60/AN portant réglementation du domaine privé de la Haute-Volta.
TEXTES FONCIERS SOUS LA RÉVOLUTION	
Zatu (ord.) n°84-50/CNR/PRES du 4/08/1984	Portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso
Décret n°85-404/CNR/PRES du 04/1/8/1985	Portant conditions et modalités d'application de la RAF au Burkina Faso
TEXTES FONCIERS SOUS L'ÉTAT DE DROIT	
Zatu n°AN-VIII-039 bis/FP/du 04/06/1991	Portant réorganisation foncière (RAF) au Burkina Faso
Kiti (décret) n°AN-VIII-0328/ter/FP/PLAN-COOP du 4/6/1991	Portant conditions et modalités d'application de la RAF au Burkina Faso
Loi n°014/96/ADP du 23/05/1996	Portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso et sa loi modificative n°24-2008/AN du 06mai 2008
Kiti n°97-054/PRES/PM/MEF du 06/0/1997	Portant conditions et modalités d'application de la RAF au Burkina Faso et son décret modificatif n°2008-278/PRES/PM/MEF/MATD/MHU/SECU du 23 mai 2008
Décret n°2008-277 /PRES/PM/MEF/MATD /MHU/SECU du 23/05/2008	Portant création, attributions et fonctionnement des guichets uniques du foncier (GUF)
Loi n°34-2012/AN du 02/07/2012	Portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso
Décret n°2012-716/PRES du 06/09/2012	Promulguant la loi n°034-2012/AN du 02 juillet 2012 portant RAF
Décret n° 2014-481 du 18 septembre 2014	Déterminant les conditions et les modalités d'application de la loi n°034-2012 du 02 juillet 2012 portant RAF
TEXTES RELATIFS AU FONCIER RURAL	
Décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007	Portant organisation, composition et fonctionnement des conseils villageois de développement
Décret n°2007-601/PRES/PM/MAHRH du 04/10/2007	Portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
Loi 034-2009/AN du 16/06/2009	Portant régime foncier rural au Burkina Faso



Décret n°2010-399/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 23/06/2010	Portant modalité d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux
Décret n°2010-400/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales
Décret n°2010-402/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant procédures de constatation de possession foncière rurale des particuliers
Décret n°2010-403/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant conditions particulières applicables aux cessions de possession foncière rurales
Décret n°2010-404/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière
Décret n°2010-405/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant procédures de réalisation des opérations de constatation de possession foncière rurales initiée par les communes
Décret n°2010-406/PRES/PM /MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 23/06/2010	Portant modalités de délivrance de l'autorisation de mise en valeur temporaire des terres rurales et conditions de restitution de la terre au possesseur ou propriétaire foncier rural
Décret n°2011-263/PRES/PM/MATD/MJ/MRA/MEDD du 07/03/2011	Portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de la commission de conciliation foncière villageoise (CCFV)
Décret n°2012-862/PRES/PM/MEF/MATDS du 18/07/2012	Portant autorisation de perception des recettes relatives aux prestations des services fonciers communaux
Décret n°2012-1041/PRES/PM /MEF/MATDS du 18/07/2012	Portant constatation de la non-mise en valeur des terres rurales acquises à des fins d'exploitation à but non lucratif et fixation des taux et modalités de perception de la taxe de non mise en valeur des dites terres.
Décret n°2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS du 18/7/2012	Portant fixation de la taxe pour la délivrance de l'attestation de possession foncière rurale (APFR)
Décret n°2012-1061/PRES/PM/MEF/MATDS/MAH/MRA/MHU/MEDD du 18/7/2012	Portant définition et modalités d'identification des entités cadastrales des terres rurales.

Arrêté conjoint n°010-2000/LRA/AGRI/MEE/MATS/MRA du 21/07/200	Portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs
<b>Autres textes relatifs au foncier national et rural</b>	
Loi n° 05-97/ADP du 30/01/1997	Portant code de l'environnement
Loi n° 06-97/ADP du 31/01/1997	Portant code forestier (relu le 28/04/2011)
Loi n° 010-98/AN 21/04/1998	Portant modalité d'intervention de l'État et répartition des compétences entre l'État et les autres acteurs du développement
Loi n° 002-2001/AN du 08/02/2001	Portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau
Loi n°034-2002/AN du 14/11/2002	Portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso
Loi n°031-2003/AN du 08/05/2003	Portant code minier relu la loi n°036-2015/CNT du 26/06/2015
Loi n°055-2004/AN du 21/12/2004	Portant code générale des collectivités territoriales et sa loi modificative n°007-2012/AN du 05/04/2012
Loi n°017-2006/AN du 18/05/2006	Portant code de l'urbanisme et de la construction
Loi n°03-2011/AN du 28/04/2011	Portant code forestier au Burkina Faso
Loi n°006-2013/AN du 02/04/2013	Portant code de l'environnement au Burkina Faso

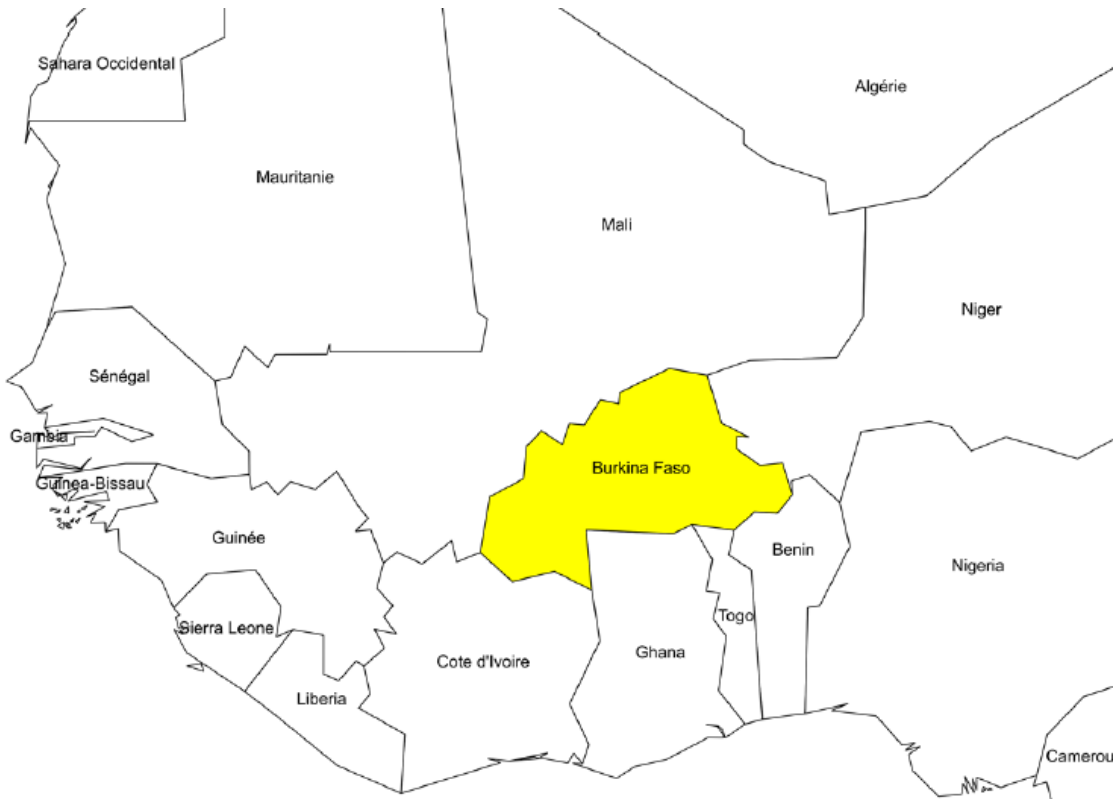
Source : auteur à partir des différents textes



Annexe 3 : les institutions de sécurisation foncière prévues dans la loi 034-2009/AN  
Source : Konrad Adenauer Stiftung, 2015

Annexe 4 : liste des principales personnes de ressources enquêtées

N <sup>o</sup>	Nom et Prénom(s)	Structure	Date	Lieu d'entretien
01	BARRY Idrissa	DAFD/MATD	08/07/2012	Ouagadougou
02	BAZIE Blaise	Procureur Fada	12/07/2018	Fada N'Gourma
03	BOURGOU Douamba	Maire/Mani	23/07/2018	Bogandé
04	ILLY Kelgingalé	DGFOMR/MARH	01/09/2018	Ouagadougou
05	OUEDRAOGO Moussa	ONF	03/09/2018	Ouagadougou
06	OUEDRAOGO Moussa	PRGLA	02/08/2018	Ouagadougou
07	OUEDRAOGO Noraogo Henri	Ancien DADF	16/08/2018	Ouagadougou
08	SAWADOGO Kassoum	PNGT	13/08/2018	Ouagadougou
09	TAÏTA François	DADF/MINFID	16/08/2018	Ouagadougou
10	YONLI Outéni	SFR/Partiaga	12/07/2018	Diapaga
11	ZOMA Germain	BD/Bogandé	22/07/2018	Bogandé
12	DABILGOU Aimé	Sp.foncier/LC	02/06/2018	Fada N'Gourma
13	SANA Boukari	Préfecture/Fada	01/08/2018	Fada N'Gourma
14	Madame Nassouri	Coordination P. femmes/ Fada	01/08/2018	Fada N'Gourma



Annexe 5 : le Burkina Faso en Afrique de l'Ouest  
Source : Peter Hochet 2014

## Tables des matières

Remerciements .....	i
Dédicaces.....	ii
Résumé.....	iii
Mots-clefs.....	iii
Abstract .....	iv
Key-words.....	iv
Sommaire .....	1
Introduction.....	2
Chapitre 1 : État des lieux de la gouvernance foncière au Burkina Faso .....	7
1.1 : Repères historiques et évolution des politiques foncières au Burkina Faso .....	7
1.1.1 : la période précoloniale .....	7
1.1.2 : la gestion foncière sous la période coloniale .....	8
1.1.3 : la gestion foncière post-coloniale.....	9
1.2 : les acteurs de la gouvernance foncière .....	12
1.2.1: les institutions publiques et parapubliques .....	12
1.2.2 Les autres acteurs du foncier au Burkina Faso .....	15
Chapitre 2 : cadre théorique et méthodologique .....	18
2.1 : cadre théorique.....	18
2.1.1 : Revue de littérature.....	18
2.1.2 : Définition des concepts .....	21
2.2 : approche méthodologique .....	25
2.2.1 : la collecte de données .....	25
2.2.2: Difficultés et limites de l'étude.....	27
Chapitre 3 : analyse diagnostique de la gouvernance foncière du Burkina Faso.....	28
3.1: diagnostic.....	28
3.1.1: les facteurs favorables (forces et opportunités) .....	28
3.1.2 : Les facteurs défavorables .....	30
3.2 : Discussions et perspectives d'amélioration de la gouvernance foncière du Burkina Faso .....	34
3.2.1 : l'analyse des causes de la contre-performance .....	34
3.2.2: la gouvernance foncière comme moyens de développement territorial .....	37
3.2.3 : perspectives d'une mise en œuvre efficace de la PNSFMR.....	39
Chapitre 4 : recommandations opérationnelles pour une gouvernance foncière de développement territorial .....	41
4. 1 : le Tableau de Bord Prospectif comme outil d'efficacité de la mise en œuvre de la PNSFMR	41

4.1.1 : Présentation du Tableau de Bord Prospectif.....	41
4.1.2 : le TBP comme instrument de mise en œuvre de la PNSFMR et de suivi de la performance .....	44
4.2: la réorganisation institutionnelle comme mesure d'efficacité.....	47
4.2.1 : la fusion de l'ANTR et du CONA/SFR .....	48
4.2.2 Missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ANTD.....	49
Conclusion .....	52
Références bibliographiques.....	vi
Liste des illustrations.....	xi
Liste des tableaux.....	xi
Glossaire.....	xii
Annexes .....	xiii
Annexe 1 : Guide d'entretien avec les personnes de ressources au niveau national .....	xiii
Annexe 2 : Récapitulatif des principaux textes fonciers depuis la colonisation .....	xiv
Annexe 4 : liste des principales personnes de ressources enquêtées.....	xviii
Tables des matières.....	xx