



11^e Conférence annuelle de la DGI

« La problématique de la mise en place du cadastre au Burkina Faso : état des lieux et perspectives »

Généralités sur le cadastre : historique et rôle du cadastre dans la gestion foncière et fiscale, dans la planification et dans la gestion du territoire

Ouagadougou, le 24 novembre 2022, Salle de conférence du Centre Cardinal Paul Zoungrana

Dr Souleymane KARAMBIRI
Université de Gaoua

AGENDA

2

Pour commencer...

I. Cadastre au Burkina Faso, à la lumière des remodelages institutionnels

II. Cadastre au Burkina Faso, des éléments d'identification

III. Enjeux de la mise en place du cadastre dans le contexte actuel du BF

IV. Difficultés de la mise en place du cadastre

Pour finir...

Volonté affichée de l'Etat de réguler le foncier :

- Ambition volontariste traduite par la prise des textes portant RAF de 1984 sous la Révolution
- Relectures successives des textes portant RAF (1991, 1996 et 2012)
- Elaboration de la PNSFMR en 2007 et adoption de la loi portant RFR en 2009 traduit l'intérêt du Gouvernement pour le foncier.

Cependant, fausse impression de la relégation de la **question foncière** en second plan par la **situation sécuritaire** :

En réalité, crise sécuritaire renforce la prégnance de la question de sécurisation foncière :

- ❑ Près de 2 millions de PDI pour un pays aux activités à dominante agro sylvo pastorale
- ❑ Négociation de l'acceptabilité sociale de l'installation et de la cohabitation des PDI avec les populations locales dans certaines zones d'accueil.
- ❑ C'est dire que la question de la gestion foncière (sécurisation foncière) demeure plus que d'actualité.

Pour la gestion foncière, la loi portant RAF (art. 197) a prévu 2 outils : le SIF et le Cadastre.

- ❑ Si le Millenium challenge account (MCA) a financé plusieurs études relatives à la mise en place du SIF
- ❑ Ici, nous nous intéressons au CADASTRE, même si la mise en place de ce dernier participe de la réalisation du SIF.

I. Cadastre au Burkina Faso, à la lumière des remodelages institutionnels

1/2

6

- ❑ **Création du Service du cadastre** au Burkina Faso remonte à la **période coloniale** (depuis **1933**) en application du décret du 26 juillet 1932 sur le régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française (AOF)
- ❑ Rattaché au Conservateur de la propriété foncière pour la **publicité foncière**;
- ❑ En **1960**, (aux lendemains de l'indépendance), le **cadastre** conduisait les **opérations de lotissement**.
- ❑ A partir de **1973**, **vocation fiscale** attribuée au Service du cadastre à travers la tenue par lui **deux fichiers**, à savoir le **fichier immobilier** et le **fichier des immeubles loués** ou susceptibles de l'être. ===== Rattachement au **Ministère des Finances et du Commerce** ;
- ❑ Sous la Révolution (**1983-1987**), rôle d'accompagnement technique des **opérations de lotissements massifs**, ===== Rattachement au **Ministère de l'Équipement**

I. Cadastre au Burkina Faso, à la lumière des remodelages institutionnels

2/2

- ❑ Textes portant RAF de 1984, **association du Cadastre aux domaines**.

Rattachement au **Ministère des domaines** en 1988

➡ « *Le Ministre chargé des domaines procédera à la mise en place du cadastre dans les zones urbaines et rurales* » (Art. 4 Textes RAF)

- ❑ **1993 : FUSION** de la **Direction des impôts**, la **Direction des domaines de l'enregistrement et du timbre** et la **Direction du cadastre** ===== **Direction générale des impôts (DGI)**. ➡ Réaffirmation de l'orientation **FISCALE** du Cadastre

- ❑ Renforcement de l'orientation fiscale par la loi RAF de 2012 et son décret d'application
« (...) *La fonction fiscale du cadastre est réalisée par l'identification des attributs qui sont utilisés pour une évaluation de la propriété tels que la catégorie d'usage, la destination, les caractéristiques physiques et l'établissement en bonne et due forme de l'assiette fiscale* (...) » (Art. 202 loi RAF)

Que retenir de ce survol historique sur le cadastre ?

- ❑ Dimension fortement instrumentale, orienté en fonction des besoins et les périodes
- ❑ Constance de son rôle dans la publicité foncière.

Le Cadastre, éléments de définition :

- ❑ Inventaire de la propriété foncière et immobilière
- ❑ Le Cadastre présente une situation exhaustive et actuelle de la propriété du foncier bâti et non bâti, de façon individuelle et générale au niveau national
- ❑ Système unitaire des archives techniques, fiscales et juridiques de toutes les terres du territoire national
- ❑ Ensemble de techniques ou d'outils d'identification, d'enregistrement, de description et d'évaluation des terres

Le cadastre assure des FONCTIONS et MISSIONS:

- ➔ **Technique** : identification de la propriété ;
- ➔ **Foncière** : identification des immeubles et leur description physique
- ➔ **Fiscale** : il s'agit de sa **fonction évaluative** permettant établissement de l'assiette fiscale par la définition des **bases d'imposition** relatives aux **taxes et impôts fonciers** sur les immeubles bâtis et non bâtis
- ➔ **Juridique** : attestation des droits de propriété ou d'occupation
- ➔ **Documentaire** : archivage et mise à la disposition des usagers des informations fiscales et foncières

III. Enjeux de la mise en place du cadastre

10

1. Cadastre, outil de gouvernance et de planification spatiale

- ❑ Traçage de l'évolution du foncier bâti et non bâti
- ❑ Création des entités cadastrales (lot, section, n° de parcelle) ;
- ❑ Fourniture d'information sur les parcelles pour la programmation et la gestion de réseaux et d'équipements
- ❑ Instrument de pouvoir servant à connaître, contrôler et gouverner des territoires

Le Cadastre est donc un outil précieux en matière **d'urbanisme**,
d'aménagement et de **défense du territoire**

III. Enjeux de la mise en place du cadastre

2. Cadastre, instrument de recettes pour l'Etat et les CT

- ❑ Utilisation des entités cadastrales pour asseoir la fiscalité d'entreprise ;
- ❑ utilisation des entités cadastrales pour la délivrance des titres d'occupation, notamment les APFR. SECTIONNEMENT cadastral NECESSAIRE ;



11^{ème} recommandation de la Commission d'enquête parlementaire sur les systèmes et les pratiques de promotion immobilière en 2020

« Accompagner toutes les communes du Burkina Faso par des moyens financiers conséquents et notamment l'appui du cadastre pour réaliser, dans un délai de deux ans maximum, le sectionnement cadastral de toutes les communes du Burkina Faso afin de permettre la délivrance des actes fonciers »

INSCRIPTION budgétaire pour le faire

III. Enjeux de la mise en place du cadastre

12

2. Cadastre, instrument de recettes pour l'Etat et les CT (suite et fin)

Il se dégage ici au moins **TROIS** avantages du Cadastre :

- Instrument **INCONTOURNABLE** d'accompagnement de la mise en œuvre de la PNSFMR ;
- Contribution aux recettes de l'Etat et des CT
- accompagne la politique de décentralisation par la mise en place du cadastre dans les CT (**art. 198 loi RAF**)

III. Enjeux de la mise en place du cadastre

3. Outil de gouvernance par la transparence de l'accès, l'utilisation et l'appropriation du foncier, facteur de paix sociale

- ❑ En 2012, sur un total de 786 dossiers traités par le Médiateur du Faso, 161 concernent les litiges fonciers (rapport d'activités 2012 du médiateur du Faso) ;
- ❑ Enquête réalisée en 2012, les acteurs judiciaires ont estimé globalement que les dossiers des litiges fonciers devant leurs juridictions représentent entre 40 et 80% des contentieux en fonction des TGI
- ❑ Selon les données 2021 de l'ONAPREGCEC, parmi les causes des conflits fonciers, figurent :
 - - question de limites, d'attribution ;
 - - contestation de propriété ;
 - - spéculation foncière, 1^{ère} cause des conflits fonciers

Le cadastre une des solutions à travers un **plan cadastral à jour** et **l'application de l'impôt foncier** pour une **maîtrise de l'occupation**

III. Enjeux de la mise en place du cadastre


3. Outil de gouvernance par la transparence de l'accès, l'utilisation et l'appropriation du foncier, facteur de paix sociale (Suite et fin)

- ❑ Le CADASTRE se positionne ici comme un puissant outil de sécurisation et donc de pacification du foncier ;
- ❑ Nul doute sur la **NECESSITE** de la mise en place du CADASTRE pour une gestion foncière, efficace, transparente et pourvoyeuse de recettes ;
- ❑ **Mise en place recommandée par :**
 - Etats généraux des lotissements au BF tenus en Octobre 2013 ;
 - Comité interministériel de réflexion sur les mesures conservatoires d'urgence en matière de gestion foncière au Burkina Faso en Mai 2021 ;
 - Etude sur l'évaluation du système de gestion des droits, impôts et taxes sur le foncier au Burkina Faso en Juillet 2021 (Préparation Projet PARGFM) ;
 - l'ouverture de la filière cadastre à l'ENAREF. La mise en place du cadastre devra contribuer à la consolidation de cette jeune filière.

IV. Difficultés de mise en place du cadastre 1/4

15

Pour l'effectivité du cadastre, lever les contraintes :

- ❑ **Financement.** Difficultés liées au financement des activités aux coûts importants; malgré les dispositions de l'art. 299 du décret RAF qui indiquent des sources de financement
 - ❑ Nécessité d'une **VOLONTE FORTE** et **AFFIRMEE** de l'Etat à travers le **MEFP**.
 - ❑ Nous invoquons la volonté politique parce que le projet de mise en place d'un cadastre date de **1973** et du **Plan quinquennal 1986-1990**
 - ❑ insuffisance de coordination entre les structures dédiées
- 
- ❑ disparité des informations détenues en matière foncière

CONSEQUENCE logique :

- ❑ la non concordance et « *la multiplicité des plans cadastraux détenus par les services de l'urbanisme et ceux du cadastre (...) des services comme l'ONEA et la SONABEL disposent de leurs propres plans* » (Enquête parlementaire sur le foncier urbain, Septembre 2016, p. 25).
- ❑ Une telle réalité s'oppose à l'esprit et à la lettre du « Système unitaire des archives techniques, fiscales et juridiques » que se veut être le cadastre.
- ❑ Ce qui pose l'épineuse **question** de **l'ancrage institutionnel** du **cadastre**.

La loi portant RAF définit UN SEUL CADASTRE NATIONAL et non des cadastres sectoriels issues des « NORMES PRATIQUES » (art. 204 loi RAF)

IV. Difficultés de mise en place du cadastre

Sur l'ancrage institutionnel :

- ❑ Suivant les articles 199 et 200 de la loi portant RAF et 262 du décret RAF, le cadastre est orienté **fiscalité, DRI, évaluation des immeubles bâtis et non bâtis** pour la perception des **taxes et impôts fonciers**
- ❑ Au regard de ces matières, le rattachement actuel du cadastre au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Prospective (MEFP), est pertinent.

Rattachement institutionnel du cadastre dans quelques pays de la sous-région ?

- **Niger** : Ministère en charge des Domaines et du Cadastre
- **Côte d'Ivoire** : Ministère du Budget et du Portefeuille de l'Etat
- **Sénégal** : Ministère des Finances et du Budget
- **Bénin** : Ministère de l'Economie et des Finances

NB : Il ressort un lien étroit entre le Cadastre, les domaines et les finances

IV. Difficultés de mise en place du cadastre 4/4

18

- ❑ La mise en place passe enfin par la définition une **STRATÉGIE** adaptée impliquant tous les acteurs pertinents
- ❑ Dans ce sens, les dispositions de l'art. 296 du décret RAF peuvent être mobilisées : « *Sur proposition du Ministre chargé du cadastre, un plan d'action pour la mise en œuvre du cadastre est élaboré et adopté en conseil des ministres* ».

Pour finir...

19

- ❑ Mise en place du cadastre, une **NECESSITE** au regard des **enjeux** qui s'y rattachent : maîtrise de l'occupation du DFN, renforcement de la gouvernance politique, sociale et économique du pays.
- ❑ **Contribution du cadastre** fortement attendue dans le **contexte sécuritaire** marqué par d'important **déplacements de populations** dans des localités autres que celles de leurs résidences habituelles. Des mouvements qui sont sources de **défis liés à l'accès et l'utilisation des terres**

Merci pour votre écoute