

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 15 * novembre 2012



Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles

Le plus souvent, les conventions locales sont des initiatives encouragées ou suscitées par des projets et des ONG. Avec la loi 034-2009 portant régime foncier rural, le Burkina Faso institutionnalise le principe des « chartes foncières locales » comme élément central de sa politique foncière. Cette note présente l'objectif des chartes foncières, leurs principes de mise en œuvre et quelques-uns des enjeux.

LES « CHARTES FONCIÈRES LOCALES » DANS LA LOI 034-2009

L'inspiration des chartes foncières locales vient du décret 2001-610/PRES/PM/MAHRH du 4 octobre 2007 portant politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR). Cette politique souligne la nécessité de « clarifier les règles locales de gestion foncière » pour conférer à la législation foncière rurale « la légitimité qui fait tant défaut aux autres textes fonciers ».

La loi 034-2009 portant régime foncier rural définit les chartes foncières locales comme « des conventions locales inspirées des coutumes, pratiques ou usages fonciers locaux, élaborées 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 » (art.6).

Les chartes foncières locales contiennent quatre rubriques (art.13). Les modalités d'accès et d'utilisation de la terre rurale précisent la nature des droits fonciers accordés à chaque usager (temporaire, permanent) et l'ensemble des

usages fonciers locaux (héritage, prêt, cession, location, vente). La rubrique portant gestion des ressources naturelles définit les règles liées à la préservation des espèces végétales, animales, fauniques. Elle identifie les espaces portant des ressources d'utilisation commune ainsi que les modalités de leur gestion équitable et durable. La protection des groupes vulnérables inclut l'identification des types d'actions positives à mettre en œuvre au niveau local en faveur des femmes, des pasteurs, des jeunes, etc. La gestion alternative des conflits identifie les instances locales de prévention et de conciliation ainsi que la procédure applicable devant ces instances.

Sur le plan formel, la charte foncière présente deux caractéristiques majeures :

- > la charte est un acte municipal d'application villageoise, inter-villageoise ou communale (loi 034-2009, art. 15). Ainsi, l'initiative d'élaboration d'une charte foncière locale peut engager un seul village, plusieurs villages, une commune ou plusieurs communes ;
- > la charte « peut viser à résoudre une seule ou plusieurs questions à la fois » (décret 2010-400, art.7).

QUELLES STRATÉGIES D'ÉLABORATION DES CHARTES LOCALES ?

L'élaboration d'une charte foncière n'est pas une fin en soi. Elle doit s'insérer dans un environnement institutionnel et s'inscrire dans la cohérence de la mise en œuvre des autres dispositions de la loi 034-2009.

Une démarche d'élaboration ouverte et fondée sur la progressivité

« L'élaboration de la charte locale se fait de manière progressive en fonction des besoins locaux de gestion foncière concertée, identifiés au niveau local » (loi 034-2009, art.17).

Les préoccupations diffèrent en effet d'une commune à l'autre. Par exemple, à Bama, la question prioritaire serait la problématique des transactions foncières avec les acteurs urbains du fait de la proximité avec Bobo-Dioulasso, mais à Kampti les questions de parcours et de ressources pastorales constituent les préoccupations principales. L'identification du type de charte foncière à initier se fait au niveau local



et au regard des besoins de clarification foncière ressentis par les acteurs. Ainsi, le contenu, l'échelle et le nombre de chartes foncières locales peuvent varier d'une commune à l'autre.

Deux préalables : des instances foncières fonctionnelles et un état des lieux initial

★ *La mise en place des instances locales de gouvernance foncière locale*

Une fois élaborée, la charte doit être mise en œuvre et suivie par les instances foncières prévues par la loi (service foncier rural [SFR], commissions foncières villageoises [CFV] et instances locales de conciliation)¹, d'où la nécessité de mettre en place ces différentes instances au préalable.

★ *Un état des lieux initial*

Une connaissance de la situation foncière communale, même globale, est un préalable au processus de définition de la charte foncière. Cet état des lieux réalisé par les initiateurs de la charte peut être appuyé par un prestataire spécialisé. Il doit permettre de :

- > faire le point sur les modes locaux de régulation de l'accès à la terre et aux ressources naturelles (modalités d'accès à la terre et aux ressources naturelles, acteurs impliqués et instances de gestion, droits et usages fonciers locaux);
- > identifier les principaux types de conflits fonciers locaux et les modalités de leur règlement;
- > apprécier les enjeux fonciers locaux.

À partir de ces données, les initiateurs de la charte sont en mesure de définir l'échelle de la charte, ce sur quoi elle portera, et le processus d'élaboration le mieux adapté à la situation.

Les instances locales peuvent être à l'initiative de la charte et l'implication des acteurs locaux est incontournable

Les chartes foncières locales peuvent être initiées par le comité villageois de développement (CVD) et la commission foncière villageoise (CFV), ou la commune et le service foncier rural (SFR). Dans les deux cas, les initiateurs peuvent recourir aux services d'un prestataire spécialisé.

L'initiative de l'élaboration de la charte est accompagnée de la mise en place d'un *comité d'initiative* dont la composition est libre. Il est mis en place en concertation avec les instances et les acteurs fonciers coutumiers, administratifs et socio-professionnels locaux.

Qu'elle soit initiée par la commune ou par les villages, le contenu de la charte est élaboré par consensus au travers d'aller et retour entre les assemblées villageoises chargées de discuter les règles et le comité d'initiative chargé de mettre en forme les règles retenues. En effet, le comité d'initiative (ou le prestataire privé) doit « éviter d'imposer ses points de vue à la population. Il a pour rôle essentiel de capitaliser les propositions retenues par consensus » (*Guide méthodologique d'élaboration des chartes foncières*)

1. Cf. « Les compétences foncières des communes rurales burkinabè », Note de Politique de Negos-GRN n° 14, 2012.

locales). La représentation des différents groupes d'intérêt au sein des assemblées villageoises est donc essentielle pour arriver à des résultats acceptables par tous, donc applicables sur le terrain.

Au terme du processus d'élaboration, le comité d'initiative est chargé de proposer le projet de charte à la commission foncière villageoise pour validation et au conseil municipal pour délibération.

La validation de la charte

De nombreux débats portent sur l'application et la validation des conventions locales. La loi 034-2009 développe de ce point de vue deux aspects.

Pour ce qui concerne l'application des règles, le processus d'élaboration des chartes tel que prévu dans la loi doit permettre l'élaboration de règles consensuelles dont les chances d'application par les populations sont maximisées. Si la charte est effectivement le fruit d'un processus de concertation et de négociation, les règles qu'elle contient sont légitimes et font sens du point de vue des populations locales.

Concernant la validation administrative, la charte foncière locale est un acte soumis aux procédures de validation des actes des collectivités territoriales burkinabè. Une fois soumise à la délibération du conseil municipal, la charte foncière fait l'objet d'un arrêté municipal qui la promulgue. Elle est alors inscrite au registre des chartes foncières locales tenu par le SFR. Préfet, président du CVD et président de la Chambre régionale d'agriculture en reçoivent copies (art. 8 et 9, décret 2010-400). La charte est applicable après transmission de l'arrêté à l'autorité de tutelle, le Haut Commissariat (art. 11).

© Vincent Basserie





© Bénédicte Hermelin

TROIS ENJEUX POUR LA MISE EN ŒUVRE

Déterminer le champ d'application de la charte

La plupart des chartes foncières en cours d'élaboration au Burkina Faso portent sur une ressource d'utilisation commune. Or, ce type de ressource peut être l'objet d'usages multiples tels que, par exemple, une forêt et un bas-fond structurés autour d'un point d'eau, qui sont utilisés à la fois pour le bétail, la cueillette, la pêche, des rituels et l'agriculture.

Les chartes foncières locales devraient concerner un territoire cohérent avec la ressource ou le problème à traiter. L'espace concerné peut être localisé (plan d'eau, forêt villageoise), ou au contraire s'étendre sur plusieurs villages (espace de pâture, pistes de transhumance).

Elles devraient aussi apporter des réponses concrètes aux différents enjeux qui se nouent autour de la ressource, et en particulier ceux liés aux différents usages de l'espace ou de la ressource. Pour ce faire, elle définissent les règles relatives aux modalités d'accès et de gestion de la ressource, les instances et les procédures de gestion des conflits, les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte.

Assurer la qualité des débats

Le contenu des chartes et leur application effective dépendent fortement du processus d'élaboration, en particulier du pilotage des concertations et des négociations par le comité d'initiative. Le principe de débat local comprend des risques d'accaparement de la discussion par quelques-uns et de déconnexion avec les intérêts et problèmes de la majorité de la population. Trois principes peuvent être rappelés :

- > **veiller aux mécanismes de représentation.** Les personnes présentes dans l'assemblée de village doivent rendre compte des discussions à ceux qu'elles représentent et doivent transmettre le point de vue de ces derniers aux assemblées ;
- > **multiplier les aller et retour entre les assemblées et le comité,** afin de valider progressivement le contenu

formalisé de la charte. Tout ne se règle pas en une seule discussion et tout le monde n'exprime pas son point de vue en une seule séance ;

- > **animer la prise de parole.** Compte tenu de la structure des inégalités locales et des dispositions personnelles de chacun, tous les participants ne sont pas en mesure d'exprimer leur point de vue en public. Une animation qui invite au débat ainsi que la multiplication des séances permettent de libérer la parole.

Veiller à la cohérence des règles

On peut imaginer que dans une commune, un ou plusieurs villages élaborent chacun des chartes foncières portant chacune sur une ressource. La définition de chartes *ad hoc* implique un risque de multiplication des règles locales et de contradictions entre ces règles à l'échelle communale. Dans ce cas de figure, un travail de mise en cohérence de règles clés ou de principes généraux est nécessaire. Il peut être réalisé au moyen d'une charte foncière d'application communale fixant le cadre général commun des chartes d'application villageoises ou inter-villageoises.

Par ailleurs, la commune et les instances foncières doivent faire preuve de retenue dans la formalisation des règles : toutes les ressources du territoire ne nécessitent pas de charte et tout le détail des règles opérationnelles n'a pas besoin d'être écrit. Ne sont déterminants que les ressources stratégiques ainsi que les principes, les règles clés et les mécanismes de régulation y afférant. L'effectivité d'une charte tient plus à la clarté des principes et à l'engagement des instances chargées de sa mise en œuvre qu'au fait de détailler tous les cas de figure. ★

Saïdou Sanou (Odec)
et Peter Hochet (LC, IRD, EHESS)
sanou.s@fasonet.bf / peter.hochet@ird.fr

Relecteurs : Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)
et Amel Benkahla (Gret)



Implications pour les politiques

★ Comme le montre l'exemple de la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso, la loi peut institutionnaliser le principe de chartes foncières locales, négociées localement en fonction des enjeux locaux et des problèmes à traiter. Pour cela, elle définit un cadre souple, qui fixe les critères essentiels tout en laissant une grande liberté dans la mise en œuvre.

★ L'enjeu de ces chartes n'est pas de tout traiter, mais de répondre à des problèmes donnés. On ne peut a priori présager de l'objet d'une charte foncière locale. Elles peuvent être villageoises, inter-villageoises ou communales ; porter sur un espace, une ou plusieurs ressources.

★ La charte est un outil pour une gouvernance foncière locale. Elle est réalisée à l'initiative des instances de gouvernance, à l'échelle communale ou villageoise, qui participent aussi à sa mise en œuvre. Il convient donc que ces instances soient suffisamment formées et informées sur la loi 034 et sur les principes et modalités des chartes.

★ La loi a prévu un certain nombre de rubriques jugées essentielles dont les contours doivent être précisés dans chaque commune rurale : accès à la terre, règlement des conflits, équité et prise en compte des groupes vulnérables. Ces informations de base doivent être disponibles à l'échelle communale et servir de référentiel pour les interventions aux niveaux villageois et inter-villageois.

Pour en savoir plus

- ★ COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE, 2012, Guides méthodologiques et actes et instruments juridiques de mise en œuvre de la loi 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural.
- ★ DJIRÉ M. et DICKO A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala.
- ★ GTZ, 2000, *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles. Recueil des expériences de la Coopération technique allemande en Afrique francophone*, Eischborn, GTZ, 241 p.
- ★ GARNIER L., 2010, *Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ?* Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement », AFD/MAE, 4 p.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

