

La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso

Une capitalisation d'expérience - Résumé

Au Burkina Faso, le Gouvernement a entrepris l'élaboration d'une Politique Nationale de Sécurisation Foncière. Le processus d'élaboration devait être « participatif » et assurer un large débat au sein des différents groupes d'acteurs concernés. Prévu pour durer 8 mois, il s'est étalé de décembre 2004 à octobre 2007, soit près de trois ans. Il a été conduit sous la responsabilité politique du CNSFMR (Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural) et a été marqué par des coups d'arrêts et des accélérations, du fait des à-coups de la pression politique et des contraintes de financement. Il s'est déroulé selon les étapes successives suivantes : (i) un bilan d'experts (effectué par une équipe) établissant les premières orientations, (ii) l'organisation de concertations par types d'acteurs, l'identification des controverses et la formulation de l'avant-projet du document de Politique, (iii) la confrontation et le rapprochement des positions à travers la tenue d'ateliers régionaux et d'un forum national.

Le processus a tenté de coupler les dimensions d'efficacité (négocier avec des acteurs compétents, améliorer la performance des politiques) et de légitimité (faire adhérer le public aux politiques projetées, lui faire partager la connaissance et les incertitudes), avec un accent sur la dernière dimension. Il s'agissait de faire partager un diagnostic à des acteurs hétérogènes, aux intérêts divergents, et en même temps construire des compromis.

Tout en ayant mobilisé plusieurs centaines de personnes, les rencontres ne relevaient pas de forums largement ouverts, où chacun est invité à participer. Le choix a été de travailler avec un nombre limité de groupes d'acteurs pré-identifiés, censés représenter les principales parties prenantes et, dans chacun de ces groupes, avec quelques dizaines d'acteurs, censés être suffisamment représentatifs. Très critiques sur les pratiques habituelles d'organisation des ateliers, le secrétariat du CNSFMR et l'équipe d'experts venant en appui, partageaient l'ambition d'un processus équilibré, rigoureux, avec des exigences en termes d'équité dans le débat, de délai d'invitation, de diffusion préalable des documents, d'animation des débats, de fiabilité dans les synthèses, etc. En dépit des insuffisances, surtout lors des dernières phases du processus, les groupes d'acteurs dans leur diversité (OP, chefferies, femmes, agro businessmen) en ont tiré profit. Toutefois, des questions importantes ont été insuffisamment discutées, tranchées ou précisées. Il s'agit par exemple de la priorité à accorder à la catégorie des agro businessmen ou des exploitations familiales agricoles dans les périmètres aménagés, de la nature du « titre » à privilégier pour les exploitants des périmètres irrigués, des modalités d'accès des femmes aux attestations de possession foncière, des mesures d'accompagnement pour stimuler la concentration des terres pour les exploitations familiales agricoles, etc.

Les systèmes et régimes fonciers présents dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et à Madagascar affichent certaines similitudes résultant de facteurs communs liés à leur histoire ainsi qu'aux systèmes socioculturels ou religieux. Aussi, les affinités présentes entre ces pays héritant de la même influence font que leurs trajectoires en matière de construction des politiques foncières peuvent s'enrichir mutuellement de l'analyse de l'expérience des autres.

La présente synthèse reprend les principaux éléments d'analyse d'une étude de capitalisation sur la réforme foncière au Burkina Faso, sollicitée par le CNCR et le GRET.

Elle a été réalisée par **Daniel Thieba**.

ORIENTATIONS DE LA REFORME

Reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles

Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base

Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits

Améliorer la gestion de l'espace rural

Mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural

Renforcer les capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière



© Daniel Thieba



Principales disposition de la loi foncière 034-2009

Les domaines fonciers (Etat, collectivités, particuliers) :

Les terres rurales sont réparties en trois domaines : (i) Le domaine foncier rural de l'Etat, (ii) Le domaine foncier rural des collectivités locales, (iii) Le patrimoine des particuliers (possessions foncières à titre collectif ou individuel)

Les instances de gestion du foncier, mécanismes de gestion des conflits et dispositions de gestion des ressources naturelles (chartes)

Il est reconnu aux institutions locales des prérogatives pour spécifier et traduire la loi 034 en règles locales, à travers les chartes foncières locales. Ces chartes déterminent au niveau local, les règles spécifiques et particulières en mesure de contribuer à une bonne gestion des ressources naturelles.

Les conflits fonciers doivent faire l'objet d'une tentative de conciliation, par les instances habilitées, au niveau villageois, avant d'être recevables au niveau des tribunaux.

Pour ce qui concerne les structures locales de gestion foncière, il est créé un Service Foncier rural (SFR) au niveau de chaque commune, habilité à la gestion de l'ensemble des activités foncières. Il travaille en collaboration avec les commissions foncières mises en place au niveau villageois et tient à jour les registres : possessions foncières, transactions foncières, conciliations foncières, chartes foncières.

Les options de sécurisation des droits et des transactions

L'Etat reconnaît les droits des particuliers (familles, individus, organisations de producteurs) à travers les possessions foncières. Les conditions permettant une possession foncière sont : (i) la reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire par les autorités coutumières, par les possesseurs voisins, par la population locale ; en plus (ii) les terres concernées doivent avoir été mises en valeur de manière publique et effective pendant au moins trente ans.

Tout détenteur d'une attestation de possession foncière peut demander la délivrance d'un titre de propriété sur sa terre rurale, s'il remplit les conditions prévues par les textes en vigueur. L'attestation de possession foncière est transmissible par succession ; elle peut être cédée entre vifs à titre gratuit ou onéreux dans les conditions prévues par les textes en vigueur.

Les prêts de terre, quelle que soit la durée, ne peuvent prétendre à une traduction en possession foncière. Le prêt de terre peut être verbal ou écrit ; à titre onéreux ou non. Il prend fin lorsque le possesseur foncier, manifeste le désir de reprendre la terre, à l'expiration du terme convenu entre les parties. Le bail à ferme, d'une durée minimum de cinq ans, est obligatoirement écrit et enregistré dans le registre des transactions foncières des communes.

L'Etat ou les collectivités locales consentent sur les terres aménagées ou à aménager de leurs domaines, des baux emphytéotiques à des groupes ou des particuliers, souhaitant réaliser des investissements productifs à but lucratif.

Les dispositions relatives à l'accès des jeunes et des femmes

La loi reconnaît explicitement la possibilité d'accès aux formes de sécurisation sur les terres rurales à toute personne, sans distinction d'âge, de sexe ou de religion.

Les dispositions relatives à l'accapement des terres

La loi a pris des dispositions préventives contre l'appropriation de terres non mises en valeur du domaine des collectivités locales, lorsque les dites terres sont en fait des terres en jachère longue, des terres sous l'emprise de pistes à bétail, de pâturage, des espaces locaux de ressources communes. Elle introduit des clauses exigeant l'accord de l'ensemble des ayants droits d'une famille détentrice d'une possession foncière avant sa cession, conditionne l'accord préalable de la commune et de l'Etat lorsque les cessions de possession (particulièrement à titre onéreux) dépassent certaines superficies, sur l'espace d'une même collectivité locale.

PARTICIPATION DES OP ET OSC

La question de la représentation :

La participation marche lorsqu'elle se fait à travers les organisations faitières, qui se doivent d'impliquer une large palette des organisations affiliées.

Une préparation préalable indispensable : Les OP (organisations paysannes) ont bénéficié d'un travail préalable spécifique de formation et d'information une fois que l'avant-projet de document de politique était disponible. Cela a consisté à leur faire comprendre le contenu des documents en préparation, à discuter des enjeux et des questions de controverse en lien avec leurs préoccupations, à les aider à construire une position partagée. L'appropriation préalable des documents en débat est une condition nécessaire pour une participation réussie.

L'exigence d'un appui spécifique :

Une participation réussie implique un dispositif d'accompagnement propre pour la société civile, en particulier les OP, pour les aider à s'approprier le débat, à se positionner, à se préparer et participer effectivement au processus. Ceci a un coût qu'il faut assumer.

Une animation globale indépendante : L'expérience montre également que, dans un processus de concertation de ce type, une des clés du succès repose sur l'animation globale du processus par une équipe mandatée, ne relevant pas d'une instance gouvernementale.

Exigence d'une plus grande proactivité des OP : Durant le processus, l'insuffisance de proactivité et de discussions approfondies au sein des OP sur l'ensemble de leurs préoccupations n'a pas permis d'anticiper sur les questions non posées ou non explicitées dans le cadre de l'élaboration de la loi. Les OP ont eu tendance à réagir sur des documents produits par l'équipe d'animation. Cette exigence de proactivité passe par la constitution d'une cellule interne à la coalition des OP, dédiée au processus en cours.

AVEC LE SOUTIEN DE :



CONTACTS :

THIERNO CISSE

CNCR
Lotissement CICES, lot 58A
BP 249 - Dakar RP
+221 33 827 74 51
elhadjthierno.cisse@cncr.org

IBA MAR FAYE

Gret Sénégal
s/c IRD Hann Maristes
Dakar
+221 33 849 35 38
faye.senegal@gret.org

AMEL BENKAHLA

Gret - Campus Jardin tropical
45 b av.de la Belle Gabrielle
94736 Nogent/Marne - France
+33170919206
benkahla@gret.org