

Les Notes de politique de Negos-GRN



numéro 13 * novembre 2012



Les enjeux de la mise en œuvre de la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso

La politique foncière au Burkina est sous-tendue par un certain nombre de textes et documents juridiques dont les principaux sont la loi de Réorganisation agraire et foncière (dont la première version date de 1984 et la dernière de 2012) et ses textes d'application, la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et plus récemment la loi 034-2009 portant régime foncier rural. Bien qu'exemplaire à plusieurs égards au vu de son processus d'élaboration et de son contenu, cette loi foncière n'échappe pas au risque d'inachèvement juridique et institutionnel, problème récurrent rencontré dans l'application du droit en Afrique de l'Ouest. Cette note tente de faire un constat des atouts et des difficultés de mise en œuvre de cette loi, trois ans seulement après sa promulgation, de dégager quelques leçons et de pointer certains risques.

LES ATOUS INDÉNIABLES DE LA NOUVELLE LOI FONCIÈRE

Une réelle prise en compte des réalités locales par l'institution des chartes foncières

À rebours de nombreuses législations, dans le domaine foncier ou en dehors, la loi 034-009 témoigne d'un réel souci de prendre en compte les réalités foncières locales et leur diversité. La loi autorise les populations à élaborer, au travers de chartes foncières (les anciennes « conventions locales »), des textes d'application de la loi en leur donnant la possibilité de fixer les principes, les règles, les pratiques et les interdits qui doivent encadrer l'usage de leurs ressources naturelles dans leur milieu spécifique. Ces chartes foncières peuvent être villageoises, inter-villageoises ou communales.

La conciliation comme préalable obligatoire

Un autre atout important de la loi est qu'elle fait obligation aux parties engagées dans un conflit foncier de procéder à une conciliation préalable avant toute phase contentieuse devant le tribunal compétent. Cette conciliation préalable se fait devant les commissions de conciliation (*voir plus bas*). L'objectif recherché est la préservation de la paix sociale. La loi reconnaît donc une autorité légale aux structures coutumières de gestion des conflits. Les problèmes peuvent se régler au village où, en général, le jugement est mieux accepté.

Un processus de concertation qui propose quelques avancées

Le processus qui a prévalu à l'élaboration de la loi et surtout du décret 2012-263, portant commission de conciliation foncière villageoise, a cherché à associer les populations pour que la loi réponde à leurs besoins. Il reste cependant défailant sur plusieurs points.

LES RISQUES D'INACHÈVEMENT DE LA RÉFORME LÉGALE

Ces aspects positifs s'accompagnent néanmoins d'indices de faiblesses techniques et institutionnelles dans le processus de mise en œuvre. Ils constituent autant de facteurs de risques d'inachèvement de la réforme et du droit.

Un processus de concertation défailant

La technique d'élaboration de la loi se voulait une émanation des populations. L'approche devait être ascendante et participative. De larges concertations auraient par conséquent dû être organisées de manière à permettre aux populations de s'impliquer et de faire remonter leurs aspirations et leurs réalités aux rédacteurs de la loi et des textes d'application pour faciliter son appropriation et sa compréhension. Cela a été le cas de la Politique de sécurisation foncière rurale (*Thieba, 2009*), mais moins nettement du texte de loi lui-même.

Ce type de démarche a été appliqué à l'occasion de la préparation du décret 2012-263 portant commission de conciliation foncière villageoise. Elle a été le fruit d'un long



et large processus de concertation en vue d'identifier les instances locales habituellement chargées de la gestion des conflits fonciers dans les 17 communes pilotes du projet de sécurisation foncière du Millenium Challenge Account Burkina Faso (MCA).

Cependant, on peut s'interroger sur la pertinence de la création systématique d'une commission foncière dans chaque village administrativement reconnu, dans la mesure où la régulation foncière repose parfois sur des maîtrises foncières pluri-villageoises, avec des « villages-tuteurs » qui en ont accueilli d'autres sur leurs terres¹. Coutumièrement, il n'est reconnu à ces villages aucun droit d'administration sur les terres. L'installation de commissions de conciliation villageoise pourrait entraîner des conflits entre villages accueillis et villages tuteurs.

L'approche participative a également été partiellement appliquée à l'occasion de l'élaboration de la loi 034 elle-même. Cependant, certains textes d'application importants, notamment les procédures administratives d'acquisition et de jouissance de certains droits fonciers (par exemple les procédures relatives au permis urbain d'habiter et au permis d'exploiter dans la loi portant réorganisation agraire et foncière : RAF), ont été conçus dans les bureaux des techniciens des ministères selon une approche que l'on pourrait qualifier de descendante. S'agissant des textes d'application de la loi 034, la plupart des imprimés de mise en œuvre (attestation de possession foncière, contrat de prêt, etc.) ont été conçus par un bureau d'études et validés par un atelier national qui regroupait surtout les services des ministères.

Ceci aura bien entendu des conséquences sur l'attitude des administrés : n'ayant pas été associés à la formulation de la loi, ils ne se sentent pas vraiment concernés, sauf éventuellement le jour où ils entreront en conflit avec elle.

Des moyens humains insuffisamment formés

L'effectivité de la loi 034 sur le foncier rural suppose que les experts et praticiens appelés à intervenir connaissent l'ensemble des droits fonciers qu'elle reconnaît et qu'ils possèdent une certaine maîtrise des procédures qui permettent leur reconnaissance et leur jouissance, notamment leur matérialisation administrative à travers la délivrance des supports papiers qui les matérialisent et, le cas échéant, les procédures de traitement des conflits. Or, on peut observer qu'un grand nombre d'agents censés vulgariser la loi n'ont une vision claire ni de l'ensemble des droits qu'elle reconnaît, ni des procédures administratives concernant leur acquisition et le traitement des conflits.

Les enjeux de communication, de coordination et d'interprétation autour de la loi

La communication est essentielle pour permettre l'appropriation par les populations du contenu et de l'esprit de la loi et éviter les interprétations et les effets d'annonce qui accompagnent tout changement du cadre légal (qui va y gagner, qui va y perdre ? ...). Or le début de mise en œuvre de la loi 034-2009 illustre les problèmes qui peuvent surgir dans l'élaboration et la pratique des plans de communication.

1. À Padéma (province du Houët) par exemple, il existe 8 maîtrises de brousse pour 12 villages administratifs.



La nouvelle loi foncière s'est accompagnée d'une vaste campagne d'information et de sensibilisation des populations. Malheureusement, plusieurs instances publiques, comme la Direction générale du Foncier et de la Formation et l'Organisation du monde rural (DGFOMER), ou privées, comme les bureaux d'études, se sont emparées de cette question et le message n'a pas toujours été uniforme entre elles. Il a même été souvent contradictoire, créant ainsi de la confusion dans l'esprit des populations, confusion que la faible formation des techniciens chargés de l'information n'a pas permis de dissiper.

En particulier, l'article 36 de la nouvelle loi fait actuellement l'objet d'une polémique qui n'est pas de nature à en faciliter l'application sur le terrain. Cet article définit (dans son premier alinéa) le fait de possession foncière par l'attestation par une audience locale (les voisins, les autorités coutumières) d'une occupation multiséculaire. On consacre ainsi l'appartenance à la communauté autochtone comme une preuve imprescriptible de possession, tant que vivent des descendants d'autochtones. Mais le législateur a également cherché (dans son deuxième alinéa) à traiter d'autres faits de possessions, notamment des situations de front pionnier où l'histoire du peuplement est récente et des situations où les autochtones auraient manifestement concédés leurs droits de possession. L'alinéa 2 introduit une prescription acquiescive de 30 ans pour faire valoir ses droits de possesseur dans ce type de contexte. Or, cet alinéa pose problème dans la mesure où les situations auxquelles il se réfère n'ont pas été suffisamment distinguées de celles à laquelle renvoie le premier alinéa. Il s'ensuit que ce dernier a été réinterprété comme signifiant que, même en situation où la possession



© Bénédicte Hermelin

foncière est attestée par une histoire longue du peuplement, la présence d'autorités coutumières et des arrangements fonciers bien connus, un emprunteur de terre pourrait se transformer en possesseur pour peu qu'il puisse justifier d'une présence continue sur une parcelle pendant 30 ans au moins. Cette interprétation erronée, diffusée par les techniciens eux-mêmes, a créé dans certaines zones un mouvement de panique et a conduit les propriétaires coutumiers à vouloir retirer les terres prêtées ou à n'en plus prêter.

Un renversement des hiérarchies entre acteurs publics et intervenants externes

Bien qu'une répartition légale des compétences entre les différents acteurs chargés de mettre en œuvre le nouveau cadre légal soit prévue, notamment entre les acteurs étatiques et les intervenants externes, on peut observer que cette répartition des compétences n'est pas respectée.

Pour rappel, la loi 10-98 AN du 20/4/1998 établit clairement les domaines dans lesquels l'État assure à titre exclusif certaines missions telles que la définition des politiques et des stratégies nationales de développement ou la diplomatie et ceux où l'État concède une partie de ses prérogatives aux collectivités territoriales telles que la gestion des affaires locales. Par la même occasion, il précise les missions des intervenants externes et du privé qui concourent aux réalisations des politiques publiques, les ONG et les associations apportant leur appui à la réalisation des politiques publiques tout en ayant un devoir d'alerte et de vigilance.

Alors qu'ils devraient accompagner les services étatiques dans la mise en œuvre des politiques publiques, chaque acteur agit de façon indépendante. Dans la mise en œuvre

du projet de sécurisation par exemple, on assiste à une domination du Millenium Account Challenge Burkina Faso par rapport aux services techniques qu'il est censé appuyer. Les acteurs étatiques qui devraient être les porteurs des politiques publiques se mettent sciemment ou inconsciemment en retrait des actions ou jouent pratiquement le rôle d'accompagnateur des intervenants externes. Ils ne sentent pas souvent en mesure de s'opposer ou de rectifier les actions des projets, qui ont des moyens financiers énormes, même lorsqu'elles ne sont pas en cohérence avec le programme sectoriel de leur ministère.

L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES COÛTS, SIGNE D'UNE FAIBLE REDEVABILITÉ DE L'ÉTAT ?

La mise en œuvre d'une loi, quelle qu'elle soit, a un coût. Or il est rare, dans beaucoup de pays africains, que le coût d'application des lois soit calculé avant leur adoption, sauf dans le cas des lois électorales. La loi 034-2009 n'échappe pas à ce problème. Pour l'instant, le gouvernement semble admettre que la mise en œuvre de la loi est l'affaire des intervenants externes, au risque d'entériner ce qui apparaîtrait comme un faible engagement de l'État lui-même dans la réforme du cadre légal. ★

Bruno Fako Ouattara et Bernard Ouattara (Cinesda)
bruno_ouattara@hotmail.com

Relecteurs : Jean-Pierre Jacob (IHEID),
Jean-Pierre Chauveau (IRD, UMR Gred) et
Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)



Implications pour les politiques

★ Une réforme du cadre légal n'est effective que si l'ensemble des mesures nécessaires à son achèvement sont prévues et exécutées. En particulier, l'ensemble des textes d'application, des procédures prévues, doit être disponible. Pour garantir leur pertinence, ils doivent faire l'objet du même soin et de la même prise en compte des réalités locales dans leur élaboration que la loi elle-même.

★ Trop souvent, il manque des textes d'application sur des aspects essentiels, et les nécessaires mises en cohérence des textes préexistants à la nouvelle politique ne sont pas faites ou ne sont faites que partiellement. Or, une réforme inachevée contribue à rendre plus complexes et conflictuels les enjeux fonciers.

★ Les interprétations concurrentes ou contradictoires des textes sont préjudiciables et créent de la confusion dans l'esprit des acteurs concernés. Ce risque est d'autant plus fort que la nouvelle politique marque une rupture et s'appuie sur des concepts peu familiers des agents de l'État, qu'il subsiste des flous dans certaines dispositions, et que sa mise en œuvre est éclatée entre de nombreux acteurs, étatiques ou intervenants externes. Un effort particulier de formation et d'information est alors indispensable, parallèlement à une réelle volonté politique de coordination par l'État de la mise en œuvre de la politique.

★ Une réforme qui met en place des dispositifs nouveaux de gestion foncière pose la question de son financement. Le foncier est au cœur des enjeux sociaux et politiques, la mise en œuvre d'une politique foncière ne peut être laissée aux bailleurs de fonds. La redevabilité de l'État lui-même vis-à-vis de la réforme qu'il engage est indispensable et devrait donner lieu à une reconnaissance officielle et contraignante.

Pour en savoir plus

- ★ HOCHET Peter, JACOB Jean-Pierre, OUEDRAOGO KOSSODO Sayouba, 2012, « Les enjeux de la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural au Burkina Faso », *Grain de sel. La revue d'Inter-réseaux*, n° 57, 2012 : 35-37. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/p35-37_Burkina.pdf
- ★ OUATTARA FAKO Bruno, 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences pour le développement*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, Étude Récit n° 33, 28 p.
- ★ THIEBA Daniel (avec la contribution de Ouedraogo Pierre et Ouedraogo Sayouba), 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina. Rapport de recherche*, Paris, Comité technique « Foncier & développement », 89 p. <http://www.foncier-developpement.fr>

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.

Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Porteur du projet :



Avec l'appui du Comité scientifique :

