

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 14 * novembre 2012



Les compétences foncières des communes rurales burkinabè

Les enjeux de mise en œuvre d'un dispositif ambitieux

Mises en place en juin 2006, les communes rurales burkinabè deviennent, avec la loi 034-2009 portant régime foncier en milieu rural, des acteurs clés de la sécurisation foncière et de la reconnaissance des droits fonciers locaux. La loi 034-2009 met à leur disposition de multiples outils pour délivrer des actes basés sur la reconnaissance des pratiques et des droits fonciers locaux. Mais l'existence d'un cadre légal et réglementaire assez complet ne suffit pas à garantir que les communes sachent et puissent exercer leurs prérogatives. À partir de la description des compétences, des instances et des actes, cette note souligne deux enjeux généraux de mise en œuvre du dispositif.

LES COMPÉTENCES DES COMMUNES RURALES¹

Au Burkina Faso, la commune rurale est entendue comme un regroupement de villages qui a de 5 000 à 25 000 habitants. Elle est composée d'un maire et d'un conseil municipal élus, ainsi que d'une assemblée villageoise et d'un Comité villageois de développement (CVD) élu dans chaque village.

1. Quatre textes leur donnent ce nouveau rôle : la loi 055-2004 portant Code général des collectivités territoriales ; la loi 034-2009 portant régime foncier rural et ses décrets d'application ; la loi 14-96 portant réorganisation agraire foncière (en cours de relecture) ; la loi 10-98 portant modalités d'intervention de l'État et répartition de compétences entre l'État et les acteurs du développement.

Le Code général des collectivités territoriales de 2004 définit la nature des compétences transférées aux communes rurales en matière de gestion foncière. Le territoire communal est constitué d'espaces relevant de différents statuts juridiques, et affectés à différents usages. Il comprend : un espace d'habitation (établissement humain permanent destiné à l'habitat, le commerce, l'industrie, l'artisanat, l'installation des services publics) ; un espace de conservation (zones de protection des ressources naturelles) ; un espace de production (destiné aux activités rurales). Les compétences des communes varient selon les espaces.

Elles donnent leur avis sur le schéma provincial d'aménagement de l'espace d'habitation avant son approbation par la Commission provinciale d'aménagement territorial. Sur leur espace d'habitation, elles établissent et exécutent des plans de lotissement. À ce titre, elles attribuent des parcelles et délivrent des titres d'occupation et des autorisations de construire. Elles délivrent aussi des autorisations d'occupation du domaine public de l'État et de la commune.

Les communes rurales participent à l'élaboration du schéma provincial d'aménagement de l'espace de production et de conservation, ainsi qu'à la construction et à l'entretien des pistes rurales. Sur leur territoire, elles ont des compétences de création de zones de conservation. Elles participent en outre à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale ; à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale.

En ce qui concerne l'espace de production, les communes ont des compétences sur les terres aménagées par leurs soins et sont consultées à propos des terres aménagées par l'État.

Leurs compétences sur la gestion du foncier privé ont été définies par la loi 034-2009, qui supprime le monopole foncier de l'État sur l'ensemble des terres nationales. Coexistent désormais au Burkina Faso : un domaine foncier public et privé de l'État (DFE) ; un domaine foncier public et privé des collectivités territoriales (DFCT) ; un patrimoine foncier des personnes physiques ou morales de droit privé. La loi 034-2009 et ses décrets définissent le cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'accès à la terre du DFE, du DFCT et des patrimoines fonciers de droit privé qui sont



dans les espaces de production des communes rurales et des villages rattachés aux communes urbaines. Ils définissent les outils nécessaires aux communes pour assurer leurs compétences en la matière.

LES STRUCTURES COMMUNALES DE GESTION FONCIERE

Les services fonciers ruraux (SFR, décret 2010-404)

Placés sous la responsabilité du maire, ils doivent collaborer avec le CVD, les autorités traditionnelles, les services techniques, la chambre d'agriculture.

Ils font l'inventaire des terres du DFE et du DFCT de la commune ainsi que des ressources naturelles, tiennent le registre foncier rural, établissent les actes fonciers, et participent à l'élaboration et à l'application des chartes foncières.

La commission foncière villageoise (CFV, décret 2010-404)

Sous-commission du CVD, elle participe aux procédures menant à l'établissement des actes fonciers, documente et suit les transactions foncières rurales, participe à l'élaboration du cadastre rural et à la prévention des conflits.

Présidée par un représentant des autorités coutumières, elle est composée d'un représentant des autorités religieuses, de l'association des éleveurs, des organisations des jeunes, de la chambre régionale d'agriculture, des organisations féminines, des organisations professionnelles locales.

Les instances locales de concertation foncière (loi 034-2099, art. 83-85)

Ce sont des instances *ad hoc* créées par la commune pour aider le conseil municipal à propos de la sécurisation foncière, la gestion foncière locale, les questions d'équité dans l'accès à la terre et de gestion durable des terres.

Elles sont composées des représentants des CVD, des services techniques, de la société civile, des organisations féminines et des autorités coutumières.

LES ACTES FONCIERS DES COMMUNES

Les registres fonciers ruraux (décret 2010-399)

Tenus par les SFR, ils sont au nombre de quatre registres physiques qui recensent respectivement les possessions foncières rurales, les transactions foncières rurales, les chartes foncières locales, les conciliations foncières rurales (*voir tableau 1 ci-dessous*). Ils sont cotés et paraphés par le Président du Tribunal de grande instance et contrôlés par le Procureur du Faso compétents.

Les chartes foncières locales (décret 2010-400)²

Elles sont relatives aux usages en matière d'accès à la terre et aux ressources naturelles, aux mesures de protection, d'équité et de durabilité de l'accès à la terre, aux mesures de nature à améliorer les transactions foncières, aux instances chargées de la gestion alternative des conflits.

L'initiative d'élaborer une ou des chartes foncières locales peut venir de la commune comme d'un ou plusieurs villages. Dans les trois cas, elles sont portées par un comité d'initiative dont la composition est libre. Élaborées depuis les villages ou depuis la commune, les chartes foncières sont validées par consensus par les Assemblées villageoises et par vote par les Conseils municipaux. Elles sont donc principalement le fruit d'un débat.

Leur validité juridique est soumise aux conditions d'entrée en vigueur des actes des autorités territoriales.

Constatations et attestations de possession foncière rurale des particuliers (décrets 2010-402, 403 et 405)

L'attestation de possession foncière (APF) est le document de représentation matérielle du droit de possession foncière délivré suite à une procédure publique et contradictoire.

La notion de possession foncière est définie dans l'article 36 de la loi 034-2009. Celui-ci n'est pas très clair et fait débat.

2. Cf. « Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles », Note de politique de Negos-GRN n° 15, 2012.

TABLEAU 1. Informations contenues dans le registre foncier rural

Possessions foncières rurales	Transactions foncières rurales	Chartes foncières rurales	Conciliations
Localisation des terrains.	Identité des parties.	Copie de la charte.	Identité des parties.
Description, destination et mode de mise en valeur.	Référence de l'attestation de possession foncière du terrain concerné.	Délibération du conseil.	Objet du litige.
Superficie et limites.	Nature de la transaction.	Objet, champ d'application et date.	Référence du terrain objet du litige.
Identité et adresse du possesseur.	Montant s'il y a lieu.	Date et numéro d'enregistrement.	Modalités de règlement du litige.
Plan de masse.			Original du PV de conciliation ou de non-conciliation.
Changements et charges.			Date et numéro d'enregistrement du PV.



À l'examen, il ressort qu'il caractérise la possession foncière en quatre points : i) elle renvoie au fait que les personnes ne détiennent pas un droit de propriété privée individuelle ; ii) elle se rapproche de la situation du premier occupant pouvant se prévaloir d'un droit « de la première hache » ; iii) elle exclue clairement les situations de délégations de droits (prêt, location, métayage, etc.) ; iv) le fait de possession est l'objet d'une reconnaissance locale et unanime.

L'APF est un titre de jouissance individuel ou collectif. Elle permet d'obtenir un titre foncier individuel si les personnes en font la demande.

La procédure de constatation peut être initiée par la commune puis mise en œuvre par elle-même ou en régie avec les services de l'État ou un opérateur privé. Elle peut aussi être initiée par les possesseurs fonciers à titre personnel ou par le mandataire d'une famille. Dans les deux cas, la procédure de constatation de possession foncière est publique et contradictoire :

- > annonce et affichage de la demande à la mairie et recueil des oppositions et des réserves durant 45 à 90 jours ;
- > lecture publique de la demande et des réserves et oppositions ;
- > délimitation par un croquis du fonds de terre ;
- > déclaration des droits délégués, et des ayants droit si demande familiale ;
- > procès-verbal par la commission foncière villageoise transmis aux services fonciers ruraux pour signature par le maire et enregistrement dans les registres fonciers.

En cas de contestation, un processus de conciliation est engagé. S'il n'aboutit pas localement, le dossier est transmis au Tribunal de grande instance.

Les documents relatifs à la délégation de droits

★ *Accord de prêt (loi 034-2009, art. 52-58)*³

Il a deux formes : un acte sous seing privé ou la transcription d'une déclaration orale devant la CFV qui est consignée dans un formulaire. Dans les deux cas, il est inscrit au registre foncier.

Le type de droits délégués, la durée, les contreparties, le préavis de retrait de terre et les activités possibles sur le fonds de terre sont laissés à la liberté des parties mais peuvent être mentionnés dans la charte foncière. La cessation de mise en valeur implique la cessation du prêt.

★ *Autorisation de mise en valeur temporaire des terres rurales (décret 2010-406)*

Cette autorisation concerne les personnes physiques ou morales qui souhaitent exploiter les terres privées non mises en valeur qui relèvent de l'espace de production de la commune. La demande est introduite auprès de la commune et fait l'objet d'un arrêté du maire.

Le SFR et la CVF doivent, d'une part, identifier le possesseur foncier et lui établir une APF à défaut qui est au frais du requérant de l'autorisation (art. 10), et d'autre part, valider la non-mise en valeur du fonds de terre (art. 5).

En cas de refus, le possesseur doit mettre en valeur le fonds de terre dans les trois ans. S'il ne le fait pas, il doit accepter la proposition du requérant. S'il accepte, un cahier

des charges est défini entre le possesseur, le requérant et le SFR. L'autorisation et le cahier des charges sont consignés au registre foncier. Le non-respect du cahier des charges entraîne la résiliation de l'autorisation.

L'autorisation est non renouvelable mais peut déboucher sur un bail à ferme. La fin de l'autorisation fait l'objet d'un arrêté du maire.

★ *Bail à ferme (loi 034-2009, art. 59-60)*

C'est un contrat de 5 ans minimum entre deux personnes, sous seing privé enregistré au registre foncier. Il fixe la durée et les conditions de renouvellement, le montant du loyer et ses modalités de paiement, ainsi que les activités, aménagements et améliorations autorisés.

DEUX ENJEUX MAJEURS DE RÉUSSITE DE LA GESTION FONCIÈRE COMMUNALE⁴

Le dispositif communal de gestion foncière prévu par la loi 034-2009 est une réponse structurée aux enjeux de gestion locale des terres et des ressources naturelles. Mais un cadre institutionnel cohérent ne suffit pas à une gestion effective.

Les instances de gestion et les actes de la loi 034-2009 soulèvent deux grands types d'enjeux.

La réduction de la question de la sécurisation foncière à celle de la formalisation des droits⁵

Les acteurs institutionnels ont des difficultés à s'approprier l'esprit de la loi et ses outils, et tendent à réduire la portée de la loi à une étape transitoire avant la titrisation (ministère, projets) et à un moyen de cadastrer l'ensemble du territoire communal (maires).

L'ensemble des acteurs se focalisent sur les droits locaux et laissent de côté les processus et les statuts qui accompagnent ces droits. La reconnaissance risque finalement de devenir une opération de remplacement des statuts et des processus coutumiers par des instances et des procédures administratives. Cet aspect est occulté alors qu'il est au cœur de la construction de la légitimité locale du dispositif, donc de son usage quotidien par les paysans.

Le financement de la gestion foncière communale

Pour le moment, le dispositif communal de gestion foncière repose sur les moyens techniques et financiers de l'aide internationale. Les communes et l'État auront-ils les moyens de financer le dispositif en dehors des projets *ad hoc* de l'aide ?

3. Cf. « Reconnaissance des droits fonciers locaux. Enjeux opérationnels de l'établissement des accords de prêt prévus par la loi burkinabè portant régime foncier rural », Note de politique de Negos-GRN n° 16, 2012.

4. Cette analyse a été élaborée à partir d'entretiens avec des responsables administratifs et d'agences de l'aide internationale. Elle vaut pour la période de rédaction de cette note, mi-2012. Diverses réflexions et projets visent à appuyer les pratiques communales de mise en œuvre de la loi.

5. Cf. « Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers coutumiers, 2) L'illusion de la 'photographie' neutre des droits », Note de politique de Negos-GRN n° 11, 2012.



Pour les Impôts, ce dispositif est une aubaine pour enfin taxer le foncier rural. Mais la taxation des actes est une structure d'incitation qui, si elle est trop forte, encouragera les paysans à maintenir leurs pratiques informelles, et si elle est trop faible ne permettra pas de financer le dispositif.

Compte tenu du principe d'unicité de caisse, c'est le Trésor Public qui centralisera les revenus de la fiscalité locale. Or, celui-ci a de très grandes difficultés à restituer aux communes la part des taxes qui leur revient.

Les commissions foncières villageoises constituent la cheville ouvrière du dispositif. Or, elles sont composées de paysans bénévoles dont se pose avec acuité la question de la disponibilité et du maintien de l'engagement sur la longue durée. ★

Peter Hochet (LC, IRD, EHESS)
peter.hochet@ird.fr

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

Implications pour les politiques

★ Au Burkina Faso, la loi 034-2009 portant régime foncier en milieu rural et ses décrets d'application proposent un cadre légal et réglementaire cohérent de gestion foncière locale. Ils mettent en place un dispositif communal de gestion foncière, intégrant des commissions foncières villageoises, conçues comme des instances d'articulation entre logiques et normes locales, d'un côté, recours à l'écrit et normes étatiques de l'autre.

★ Alors que la loi permet une sécurisation négociée des droits fonciers locaux, les acteurs chargés de sa promotion et de sa mise en œuvre tendent à réduire la sécurisation foncière à une question de formalisation des droits. Une meilleure prise en compte du caractère négociable des droits locaux et des dispositifs de gestion des conflits semble nécessaire, de même qu'un accompagnement des acteurs communaux dans leurs apprentissages.

★ Le financement pérenne du dispositif est un enjeu. La perspective d'une fiscalité foncière légère à mettre en place dès maintenant semble la plus prometteuse. Une trop lourde taxation risquerait de décourager les paysans de recourir au dispositif et un impôt serait l'objet de compétition entre communes et État, dans un contexte où le principe d'unicité de caisse rend difficile l'imputabilité des recettes.

Pour en savoir plus

TEXTES

- ★ Loi 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et textes d'applications.
- ★ Loi 034-2009/AN portant régime foncier rural au Burkina Faso.
- ★ Décret 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 4 octobre 2007 portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

ÉTUDES

- ★ ROCHEGUE Alain et PLANÇON Caroline, 2009, *Décentralisation, foncier et acteurs locaux*, Fiche « Burkina Faso », Paris : Comité technique « Foncier & développement », AFD/MAEE.

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 :

