

L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina

Daniel Thieba

Avec la contribution de Pierre Ouédraogo et Sayouba K. Ouédraogo

JUIN 2010

Étude réalisée dans le cadre
du volet recherche du projet mobilisateur
« Appui à l'élaboration des politiques foncières »



Sommaire

AVERTISSEMENT.....	4
RESUME.....	7
INTRODUCTION.....	9
I. LA POLITIQUE NATIONALE DE SECURISATION FONCIERE EN MILIEU RURAL : UNE EMERGENCE EN MARGE DU « MONUMENT » DE LA RAF	12
1. De la RAF à la PNSFR : évolution de la législation foncière au Burkina Faso	12
1.1 L'importance du domaine privé de l'Etat	12
1.2 La RAF et ses relectures	13
1.3 La question des « nouveaux acteurs »	15
1.4 L'émergence de la question de la sécurité foncière	15
1.5 Le Comité national de sécurisation foncière en milieu rural et l'émergence de la politique de sécurisation foncière.....	17
II. L'ELABORATION DE LA PNSFR : UN PROCESSUS PARTICIPATIF FONDE SUR LA PRISE EN COMPTE DES GROUPES D'INTERET	19
1. Les objectifs du processus.....	19
2. L'équipe des experts : composition et propositions	20
3. Une démarche fondée sur la prise en compte des groupes d'intérêt	21
3.1 La justification d'une démarche participative et la logique de la méthodologie proposée.....	21
3.2 Les hypothèses et présupposés du modèle.....	24
III. LA DEFINITION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SECURISATION FONCIERE.....	28
1. Formuler un diagnostic et les premières orientations pour le débat.....	28
2. Mettre en débat avec les différentes catégories d'acteurs	29
3. Mettre en débat au niveau régional	33
4. Finaliser les propositions : le forum national et l'adoption finale.....	37
4.1 La préparation du forum par les divers acteurs.....	37
4.2 Le forum national : description du processus	38
4.3 Principales conclusions du forum et commentaires.....	41
4.4 Le processus d'adoption finale	47
IV. LA PARTICIPATION PERMET-ELLE DES POLITIQUES PERTINENTES ? ANALYSE ET ENSEIGNEMENTS DU PROCESSUS DE FORMULATION DE LA PNSFR	54
1. Forces et limites du processus d'élaboration.....	54

1.1	« Le processus le plus participatif jusqu'à présent », des apports majeurs de la participation au document final	54
1.2	La question des groupes stratégiques dans le processus de consultation.....	56
1.3	Le contrôle de l'animation et de la synthèse des débats : une neutralité insuffisante.....	61
1.4	Le caractère insuffisamment explicite de certains points « de consensus »	62
1.5	Une vision de l'avenir de l'agriculture à clarifier	63
2.	Retour sur les présupposés de la démarche	66
2.1	Les « capacités » de l'équipe d'experts et l'autonomie d'intervention	66
2.2	Le dispositif de pilotage.....	68
2.3	Conséquences	70
CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS		73
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES		78
ANNEXES		80

AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du volet dit « recherche » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », financé par l'Agence française de développement, et mis en œuvre sous l'égide du Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

Ce volet « recherche » vise à approfondir les connaissances, à travers des travaux empiriques menés par des équipes de recherches du Nord et du Sud, sur deux thèmes :

- **Dynamiques et transactions foncières** : formes concrètes des transactions, acteurs en jeu, modes de régulation, impact économique et social.
- **Les processus d'élaboration des politiques foncières** : enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.

Les rapports issus de ces travaux sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » :

<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncières/volet-recherche>

Sigles et abréviations

AFDI : Association française de développement international
ANTR : Agence nationale des terres rurales
AVV : Aménagement des vallées des Voltas
CNR : Conseil national de la Révolution
CNSFMR : Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, actuel Comité national de sécurisation foncière rurale (CONA-SFR)
CPF : Confédération paysanne du Faso
CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CVD : Conseil villageois de développement
CVGT : Commission villageoise de gestion des terroirs
DFL : Domaine foncier local
DFN : Domaine foncier national
DID : Droit, Institutions et Développement
DGFRP : Direction générale du foncier rural et des organisations paysannes
FAC : Fonds d'aide à la coopération
FEPAB : Fédération des producteurs agricoles du Burkina
GRAF : Groupe de recherche et d'action sur le foncier
GREFCO : Groupe de recherche, de formation et de conseils
GRN : Gestion des ressources naturelles
GEPRENAF : Gestion participative des ressources naturelles et de la faune en Afrique de l'Ouest
LPDRD : Lettre de politique de développement rural décentralisé
MAHRH : Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques
OP : Organisation paysanne
PDI-Z : Programme de développement intégré- Zoundwéogo
PDRI-Comoé : Programme de développement rural intégré-Comoé
PFR/G : Plan foncier rural dans le Ganzourgou
PGRN-Bazèga : Projet de gestion des ressources naturelles-Bazèga
PNGT : Programme national de gestion des terroirs
PNSFMR : Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
PV/CPF : Procès verbal de constatation de possession foncière

RAF : Réorganisation agraire et foncière

RAF : Réforme agraire et foncière

SDR : Stratégie de développement rural

SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire

SRAT : Schéma régional d'aménagement du territoire

VARENA : Valorisation des ressources naturelles

RESUME

Les politiques foncières représentent un moyen d'une part de promouvoir un développement économique en permettant un usage plus productif de la terre, et d'autre part, de contrôle de la terre et de ses ressources. Au Burkina Faso, la définition de modalités pertinentes de gestion du foncier demeure une préoccupation essentielle des régimes politiques qui se sont succédés depuis l'Indépendance. C'est dans un contexte de pluralisme juridique marqué par de multiples conflits dans l'utilisation de la terre qu'advint la loi sur la réorganisation agraire et foncière (RAF). Cette loi affirme clairement le monopole de l'Etat sur la gestion du foncier et la propriété de la terre. Elle a connu deux lectures successives, donnant une place à la chefferie coutumière et aux acteurs privés.

La question de la sécurité foncière a connu un regain d'intérêt au cours des années 1990, du fait de la multiplication de projets et programmes de sécurisation foncière et de gestion des ressources naturelles, mais aussi de par l'émergence de « nouveaux acteurs ».

L'insatisfaction vis-à-vis des relectures successives, les conflits récurrents et souvent violents (notamment entre agriculteurs et éleveurs), le souci de sécuriser l'investissement privé dans le secteur agricole, ont conduit les autorités politiques à travailler sur une réponse globale permettant de traiter cette question de manière cohérente dans le cadre de l'élaboration d'une Politique Foncière Rurale. L'originalité de la démarche consiste à confier à une équipe pluridisciplinaire d'experts Burkinabè le mandat de conduite technique du processus. Un Comité national de sécurisation foncière mis en place devait jouer les rôles d'orientation, de supervision, et de contrôle de la qualité du processus.

Les consultations entre acteurs reposent sur l'idée que la société burkinabè est constituée de groupes stratégiques qui se nouent autour du foncier. C'est sur la base de ces groupes qu'il convient d'organiser un débat pour prendre en compte leurs préoccupations majeures et parvenir à un consensus, au sens de compromis garantissant l'équilibre socio politique et la cohésion nationale.

Les différentes phases du déroulement du processus ont été la formulation d'un diagnostic et les premières orientations pour le débat, la mise en débat entre les différentes catégories d'acteurs, les débats au niveau régional, la finalisation des propositions issues des débats (régionaux et catégoriels), la tenue d'un forum national, et enfin la synthèse des conclusions du forum et son adoption officielle par le Gouvernement. Le processus a démarré en Février 2005 pour s'achever en Mai 2007 avec la tenue du forum national, puis l'adoption de ses conclusions en Septembre 2007. Le processus se caractérise par des phases actives, des phases de mise en sommeil puis d'accélération frisant la précipitation. Tout au long de ce processus, des versions successives du document de proposition ont été produites, traduisant la prise en compte des propositions des groupes stratégiques.

Au terme du processus, il ressort un consensus sur des points essentiels, en particulier sur la fin du monopole de la propriété de l'Etat. On reconnaît le principe de répartition suivant : les terres appartenant à l'Etat (Domaine foncier de l'Etat), celles appartenant aux collectivités territoriales (Domaine foncier des collectivités territoriales), et à côté de chacun de ces deux

domaines, les terres appartenant aux individus (Domaine foncier des individus ou des particuliers). Il est retenu que l'offre de sécurisation foncière devrait être envisagée et conduite selon le principe d'une diversité de reconnaissance des droits, pour tenir compte de la particularité des situations et de la spécificité des besoins de sécurisation des acteurs sur le terrain, en particulier des groupes dits vulnérables (femmes, pasteurs) : des titres de propriété pour les nouveaux acteurs ou toute personne intéressée, des attestations de possession pour les acteurs ruraux (individus, familles, lignages) avec possibilité d'évoluer vers un titre de propriété. Le principe de charte foncière locale élaborée de manière participative constitue également une avancée importante.

Toutefois, il subsiste des points de divergence, en particulier sur les questions comme la place de la chefferie coutumière dans la gestion foncière locale, ou encore, la question des droits à accorder aux nouveaux acteurs, ou encore, celle des modalités de leur contrôle. Ces points de divergence, tout comme les points insuffisamment approfondis, font fait l'objet de formulation (dans le document final) non acceptée par plusieurs des acteurs non étatique (organisations des producteurs, certains élus locaux).

Les mécanismes de sélection des participant(e)s aux différentes rencontres n'ont pas toujours garanti une représentativité effective des acteurs concernés, en termes notamment de légitimité. Par ailleurs, en interne au niveau des différents groupes d'acteurs, la question centrale de l'identification/désignation des délégué(e)s devant y prendre part ne semble pas avoir été conduite avec toutes les exigences de rigueur et d'efficacité voulues. En effet, les représentant(e)s aux ateliers ou au forum ne semblaient pas toujours avoir été désignés sur la base de leurs aptitudes à comprendre et de leurs capacités à apporter des contributions pertinentes. D'une manière générale, bien que le document introductif (élaboré par les experts avant les rencontres de concertation) ait été utile pour introduire les débats, il a été difficile d'accès (en termes de compréhension). Les délais de préparation préalables ont été en outre trop courts accentuant les inégalités dans la conduite des débats.

On observe qu'assez tôt dans le processus, certaines personnes relevant des administrations centrales ont subtilisé partiellement ou totalement aux experts mandatés pour l'animation technique les rôles qui leurs étaient confiés au départ. Cela a fortement remis en cause la neutralité de l'administration et sa fonction d'arbitrage supposée.

Cette expérience est considérée par plusieurs observateurs comme l'une des plus positives en matière de consultation entre acteurs dans le processus d'élaboration des politiques publiques en Afrique de l'Ouest. Les résultats sont effectifs et montrent qu'il est possible et même souhaitable (en termes de valeur ajoutée) de construire des politiques en ayant recours à la participation. On relève toutefois un ensemble d'insuffisances de la qualité de cette participation, liées au jeu inégal des acteurs en présence, et des rôles joués au final par l'administration (fausse neutralité sur certains points, agendas imprimés, lignes budgétaires financés, etc.) qui traduisent les enjeux et les jeux d'influence.

En dépit des insuffisances, il convient d'en tirer les enseignements. C'est l'objectif du présent document de recherche.

INTRODUCTION

Les enjeux des politiques foncières sont multiples. Deux objectifs majeurs sont soulignés par Philippe Lavigne Delville dans le prologue d'une partie du livre intitulé *Quelle politique foncière pour l'Afrique rurale ?*¹ Les politiques foncières visent d'une part à « *promouvoir un développement économique en permettant un usage plus productif de la terre* », et, d'autre part, elles sont un moyen de « *contrôle de la terre et des ressources* » ; en ce sens, les politiques foncières constituent un enjeu éminent de pouvoir. Dans les pays du Sud, les pouvoirs publics ont toujours rencontré, dans la période coloniale comme après les indépendances, des difficultés énormes dans la traduction de ces objectifs dans leurs législations foncières, et ce en raison des résistances opposées par les coutumes locales.

Dans nombre d'Etats concernés, le choix d'introduire la propriété privée a été l'option dominante. Toutefois, de nombreux travaux ont révélé les limites de l'option privative, quant à ses potentiels présumés d'intensification agricole et donc d'augmentation considérable de la productivité, mais aussi de facilitation de l'accès au crédit pour l'accroissement des investissements (lire à ce sujet Migot-Adholla *et al.*, 1991 ; Platteau, 1999). Analysant les évolutions enregistrées dans les législations foncières, Emmanuel Le Roy² note que, jusqu'au milieu des années 1990, « *la problématique de la généralisation de la propriété privée reste encore trop neuve pour constituer le vecteur immédiatement concrétisable des politiques foncières, il n'en apparaît pas moins que la doctrine propriétaire reste l'alpha et l'oméga de la politique d'aide multilatérale* ».

De nos jours, les politiques foncières restent, à des degrés divers, traversées par ce débat ; les crises alimentaire et énergétique les remettent sur la sellette. L'intérêt grandissant et actualisé de grands investisseurs privés (insatisfaits des législations en cours) en agriculture a ravivé ces débats et posé avec acuité le souci pour les Etats d'un cadre sécurisant pour les détenteurs de capitaux, tout en protégeant au mieux les petits producteurs. Ce débat est vif au Burkina Faso, où on observe une présence croissante d'investisseurs privés (nationaux et, depuis peu, étrangers) tant dans l'agriculture pluviale qu'irriguée.

Les exercices de sécurisation foncière ont cours au Burkina Faso depuis au moins une décennie, mais ce sont surtout les enjeux posés par la sécurisation des investissements privés qui ont conduit les autorités au plus haut sommet de l'Etat à inscrire celle-ci comme priorité dans l'agenda des réformes. La réforme a été envisagée comme une réponse globale, cohérente et durable aux problèmes agraires en milieu rural, d'où l'idée d'une politique en tant que telle appelée Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR).

L'exercice s'est voulu participatif pour les autorités, d'une part à cause du souci de remplir le critère d'efficacité et de bonne gouvernance, d'autre part parce que les autorités avaient

¹ Ph. Lavigne Delville, 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala-Coopération française, pp. 259-260.

² E. Le Roy, 1998, « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 », in Ph. Lavigne Delville, *idem*, p. 384.

conscience qu'une question aussi cruciale que le foncier ne pouvait être réglé par le biais de procédures technocratiques, comme l'a révélé l'expérience de la première grande réforme foncière, la RAF (Réforme agraire et foncière) pour les acteurs ruraux. Il y avait aussi l'exigence de participation de la part des acteurs de la société civile pour un exercice de ce type, au vu des frustrations et déceptions engendrées.

La participation et l'élaboration des politiques publiques

La participation est depuis longtemps reconnue comme indispensable pour le succès et la pérennité des actions de développement ; toute une littérature s'est construite sur ce thème au cours des années 1970 et 1980. Progressivement l'idée de la participation dans l'élaboration des politiques publiques elles-mêmes s'est imposée comme un facteur important de leur qualité puis comme une exigence (tant du point de vue de la qualité des politiques que de la transparence en matière de gouvernance). Les institutions internationales, en particulier la Banque mondiale et certaines coopérations bilatérales, en ont fait de manière implicite une conditionnalité. Sous cette pression externe, le Burkina Faso a initié des processus participatifs dans l'élaboration des politiques, avec comme étape marquante l'élaboration de la première version du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté). Plus tard, les politiques sectorielles ont emboîté le pas, en mettant en œuvre des processus de consultation des acteurs concernés par leurs champs d'intervention respectifs.

Les questions de recherche et la position double du chercheur principal

Les questions au centre de la présente recherche se situent à un double niveau : celui de la description exhaustive du processus, puis celui de l'analyse des résultats et des principaux phénomènes constatés (consultation, participation et conséquences).

La question centrale justifiant la recherche est d'ordre descriptif. Il s'agit de décrire comment s'est déroulé le processus d'élaboration de la PNSFMR : qui y a pris part, quelles en ont été les marques ou empreintes laissées en termes de prise en compte des intérêts spécifiques, les principales activités ? Quels rôles les différents acteurs parties prenantes ont-ils eus ? Comment se sont menés les mécanismes de prise de décision ? Au-delà de cette série de questions d'ordre descriptif, nous avons cherché à savoir quelles étaient les perceptions des acteurs du déroulement du processus : utilité, effectivité de la concertation, pertinence des résultats.

L'élaboration de la loi foncière rurale, découlant et succédant à la PNSFMR, est signalée dans le rapport mais ne constitue pas un objet de recherche. Bien que participant au même processus, et visant l'objectif de sécurisation des acteurs ruraux, les deux exercices sont séparés dans le temps, se présentent sous des formes différentes : en termes de séquences, des experts impliqués, des modalités de la participation³. Le champ de la recherche est donc le document de politique, dénommée PNSFMR.

L'élaboration de la PNSFMR, tout comme du reste les politiques publiques dans leur majorité aujourd'hui en Afrique, s'est fondée sur un processus de consultation des principaux « groupes stratégiques », conçus comme des acteurs ayant empiriquement une position semblable par rapport à un problème posé, et poursuivant la même stratégie pour y faire face. Quelques questions de la recherche sont les suivantes : quels sont les facteurs qui ont influé sur l'efficacité et l'effectivité de la participation ? A quels résultats est-on parvenu ? Quels

³ L'élaboration de la loi foncière rurale est en cours, alors que le document de PNSFMR est adopté depuis septembre 2007 par le conseil des ministres.

sont les facteurs ayant joué sur les mécanismes de prise de décision finale ? En quoi les stratégies déployées par les groupes stratégiques en présence permettent-elles de comprendre ces facteurs ?

Cette réflexion est opportune dans le sens où, contrairement aux versions précédentes de formulation et de relecture de la RAF, la PNSFMR et la loi qui en découle ont fait l'objet d'une volonté et d'un effort de consultation des principaux groupes d'acteurs en présence.

Au-delà de la tentative de réponse à cette série de questions, la présente recherche vise à comprendre les principales leçons des démarches participatives d'élaboration des politiques foncières et plus généralement des politiques publiques.

L'auteur principal de cette recherche a été membre de l'équipe d'experts ayant eu la responsabilité du processus d'élaboration. Cette recherche permet de revisiter le processus pour en décrire, analyser et expliquer le déroulement, afin de comprendre les déviations éventuelles, leurs raisons ainsi que leurs conséquences. Dans un tel contexte, on relève une ambiguïté, une difficulté d'objectivité, qui ne peut être résolue que par un effort de distanciation de l'auteur (pas toujours facile). Avec l'aide d'observateurs extérieurs, de témoignages, l'équipe s'en est tenue aux données de faits et a cherché à les analyser avec rigueur.

Le document présente le contexte historique des questions foncières au Burkina Faso, les réformes successives, la justification de l'élaboration de la nouvelle politique dénommée PNSFMR, ainsi que les enjeux. Après un aperçu sur la démarche méthodologique ayant guidé le processus, il s'étend sur le déroulement (étapes, activités, progression des résultats...). Le dernier chapitre s'interroge sur les forces et les faiblesses de l'exercice en termes de valeur ajoutée, d'efficacité de la participation ; il met en lumière le jeu des intérêts et les stratégies des acteurs, rendant compréhensible la nature du processus. Pour terminer, des enseignements d'ordre général sont tirés sur l'utilité des exercices participatifs dans l'élaboration des politiques, les enjeux posés, les risques ainsi que les conditions d'une participation « réussie » du point de vue des perspectives des acteurs de la société civile. Au-delà de la PNSFMR, le document se veut une contribution à l'analyse de la participation dans l'élaboration des politiques publiques.

I. LA POLITIQUE NATIONALE DE SECURISATION FONCIERE EN MILIEU RURAL : UNE EMERGENCE EN MARGE DU « MONUMENT » DE LA RAF

Cette nouvelle politique de sécurisation foncière s'inscrit dans les débats contemporains en Afrique sur les politiques foncières, où l'importance des terres publiques et le statut ambigu des droits locaux sont de plus en plus reconnus comme des sources d'insécurité foncière et de conflits. En ce qui concerne le Burkina Faso, elle émerge dans une histoire longue des politiques foncières, marquées par le « monument » (je ne sais plus qui la qualifiait ainsi...) qu'est la Réorganisation agraire et foncière (RAF) promulguée par le régime révolutionnaire de Thomas Sankara en 1984.

1. De la RAF à la PNSFR : évolution de la législation foncière au Burkina Faso

1.1 L'importance du domaine privé de l'Etat

Au Burkina Faso, la définition de modalités pertinentes de gestion du foncier demeure, depuis l'accession du pays à l'indépendance, une préoccupation essentielle des régimes politiques qui se sont succédé. En effet, dès les premières décennies, les pouvoirs publics se sont résolus à mettre en place un environnement institutionnel « propice » en matière foncière, pour des raisons diversifiées : préoccupation de paix sociale entre communautés, exigence des bailleurs de fonds, préoccupation de créer les conditions d'un accès facilité des nouveaux acteurs détenteurs de capitaux privés à la terre... Dans ce sens, dans une demande de financement au FAC (Fonds d'aide à la coopération, fonds européens) de l'AVV, en mars 1980, deux lois fondamentales peuvent être identifiées :

- la loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres et faisant de l'Etat, le propriétaire potentiel des terres non encore immatriculées ;
- et la loi n° 29/63/AN du 24 juillet 1963 autorisant l'Etat à se réserver les espaces ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux ainsi que la propriété des zones peu peuplées.

Ces mesures ont permis à l'Etat de se doter d'un domaine privé comprenant des terres aménagées et des terres non aménagées. Les aménagements irrigués et surtout pluviaux, réalisés par les pouvoirs publics dans les régions du Centre-Est, du Sud et du Sud-Ouest, ont permis l'installation de colonies agricoles contribuant ainsi à désengorger les zones surpeuplées du Centre et du Nord particulièrement qui connaissent par ailleurs une dégradation notable de leur milieu agro-écologique. Les installations d'exploitants dans les zones aménagées se sont poursuivies jusqu'au milieu des années 1980, sur fond de compétition foncière entre autochtones et colons agricoles, aussi bien des colons réguliers que des exploitants spontanés parfois plus nombreux que les premiers. Dans les zones non aménagées, qui constituent la forte majorité des terres agricoles du pays, des formes d'immigration agricole contrôlées par les autorités coutumières locales ont eu cours dans la même période. Dans ces zones, on enregistre également dans certains villages un rapport numérique favorable aux allochtones et parfois les mêmes difficultés de cohabitation avec les

autochtones eu égard à la raréfaction des réserves foncières consécutive à la distribution massive de droits de culture.

1.2 La RAF et ses relectures

C'est dans ce contexte de pluralisme juridique de fait (coexistence entre droit positif ayant du mal à s'appliquer et coutumes observées encore largement ; ou encore des pratiques nouvelles provenant de coutumes influencées par la RAF), parfois marqué par de multiples conflits pour l'utilisation des ressources foncières, qu'advint la loi sur la Réorganisation agraire et foncière (RAF) en pleine période révolutionnaire. Initiée par le Conseil national de la révolution (CNR), en 1984, les objectifs majeurs fixés à cette RAF étaient doubles comme affirmés dans le préambule : « *Le CNR et son gouvernement (...) ont décidé d'élaborer un statut nouveau de la terre et de poser les principes directeurs d'une réorganisation du monde rural* ». En d'autres termes, il s'est agi de changer les rapports sociaux à la terre pour impulser le développement rural. Taxés d'inégaux dans l'optique de la justice révolutionnaire, ces rapports sociaux considérés comme le fait du pouvoir traditionnel lui-même constitué de la synthèse d'une longue histoire démographique et culturelle vont connaître des bouleversements à travers notamment la création d'un nouveau Domaine foncier national (DFN) ainsi que de nouvelles instances locales chargées de sa gestion.

Selon l'article 1 du décret d'application des textes de la RAF, le DFN correspond à toutes les terres du territoire national. Ce DFN est d'autre part, au terme de l'article 3 du même décret, de plein droit propriété exclusive de l'Etat. A ce titre, le nouveau DFN est une affirmation exclusive et totale de la volonté de l'Etat de contrôler l'ensemble des terres, contrairement à l'ancien domaine foncier qui prévalait jusque-là et considéré comme tolérant. Désormais, l'accès aux terres du DFN se fait par l'obtention de droits de culture pour tout le monde et est organisé suivant deux modalités majeures.

La première modalité (article 18 de l'ordonnance de 1984) dispose que « *Les terrains (ruraux) du DFN sont attribués [par l'Etat à travers les instances locales chargées du foncier] à ceux qui en ont un réel besoin social (...)* ». Dans les régions de colonisation agricole, cette affirmation a été utilisée (elle continue de l'être dans les situations de remise en cause de droits fonciers) par les migrants en difficulté qui ont fini par en tirer leurs propres formules pour défendre leur cause, des formules du genre : « *La terre appartient à l'Etat* », « *Nous sommes tous des Burkinabé* ». Dans ces zones particulièrement, cette assertion a parfois contribué à marginaliser la gestion foncière coutumière.

La seconde modalité stipule que les CVGT (commissions villageoises de gestion des terroirs) sont compétentes pour l'attribution des terres, l'évaluation de la mise en valeur effective et le règlement des litiges et conflits liés à l'affectation ou à la jouissance des droits. Leurs responsabilités foncières l'emportent donc sur les prérogatives foncières autrefois assurées par la chefferie coutumière. L'article 20 du décret d'application de la RAF dispose par ailleurs la participation du Comité de défense de la révolution (CDR) du village à l'attribution des terrains ruraux aux côtés de la CVGT. Le CDR villageois se constituant par voie d'élection, les chefferies coutumières n'étant ni membres ni représentées au sein des CVGT ont travaillé à y faire élire des personnes de leurs familles afin de pouvoir continuer à assurer leur influence

foncière. Pour B. Tallet (1999:393)⁴, cette manœuvre a réussi en pays mossi où « la hiérarchie a été respectée », permettant à la chefferie de conserver sa prééminence. Citant Paré L. (1997)⁵, l'auteur note également que, même dans les zones de colonisation agricole où les migrants sont majoritaires, ces derniers « ont accepté quelques fois après de vives discussions, de reconnaître la place des autochtones, ou du moins, de ne pas les affronter ouvertement ».

Dans la pratique, cette situation a contribué à redonner une certaine marge de manœuvre officielle à la chefferie dans la gestion foncière au détriment de nombre de CVGT qui sont tombés dans l'inertie. Dans les provinces où interviennent les projets employant l'approche « gestion des terroirs » impulsée par le PNGT, les CVGT, fer de lance de ce type d'intervention, se sont réhabilitées à travers l'appui à la réalisation d'investissements communautaires.

Pour corriger les insuffisances de la RAF, le régime de la Rectification, arrivé au pouvoir en 1987, a entrepris une révision de ce texte. Produite en 1991, en pleine période de libéralisation des économies du Sud, fixée comme nouvelle conditionnalité de l'aide au développement par les bailleurs de fonds, cette relecture de la RAF a été profondément marquée par son temps. En effet, le nouveau pouvoir, voulant faire allégeance à la chefferie coutumière, a introduit des mesures transitoires (art. 707 à 730 de l'ordonnance), consacrant le retour des prérogatives coutumières sur les terres n'ayant pas fait l'objet d'aménagement ; et ceci, sans modification du contenu du DFN qui reste de plein droit la propriété de l'Etat. Un changement important est relevé par Tallet (*op. cit.*), à savoir « la disparition de toute référence aux structures populaires révolutionnaires ». Il souligne par ailleurs que « l'économie générale des modalités de gestion des terres n'est pas transformée par cette relecture du texte initial de la RAF centrée sur les aspects urbains ». Cette affirmation doit être relativisée, car la RAF de 1991, a introduit la possibilité d'acquérir une partie du DFN à titre privé. A ce sujet, l'article 5 de la Zatu (ou loi) dispose que « Les terres du DFN peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales dans des conditions fixées par kiti. Les titres ainsi délivrés cessent d'être propriété de l'Etat ». En comparant la RAF de 1991 à celle de 1984, A. M. Pouya et J. C. Legoupil (1993)⁶ font ressortir la particularité de la relecture de 1991 d'avoir introduit la propriété privée et différentes sortes de titres dont l'arrêté de mise à disposition et le permis d'exploiter accessibles aux demandeurs. Sur le terrain cependant, très peu d'acteurs ont pu exploiter cette opportunité d'accès à la propriété privée et au crédit bancaire qu'elle offre théoriquement par le biais du titre.

Enfin, la seconde révision de la RAF survenue en 1996 a confirmé cette option privative. Pour améliorer l'accès aux terres notamment en zone non aménagée, la RAF de 1996 a institué le procès-verbal de palabre (art. 184 du décret d'application). Cet instrument permet de recueillir le sentiment ou l'accord des différents ayants droit pour la cession de terre en zone rurale. Si le procès-verbal de palabre présente l'avantage de formaliser les accords fonciers, il ressemble cependant à une forme de compensation à une mesure de taille de cette deuxième relecture de

⁴ B. Tallet, 1999, « Le certificat de palabre comme instrument dans les transactions foncières », in Ph. Lavigne Delville, P. Mathieu., dir., *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, GRET-IED/UCL, document de travail.

⁵ L. Paré, 1997, *La gestion de l'espace en zone de colonisation agricole : la région de Kouka, Exemples de modalités de l'occupation de l'espace et de recherche de sécurité foncière au Burkina Faso*, thèse de géographie, Université de Paris X, 350 p.

⁶ A. M. Pouya, J. C. Legoupil, 1993, « Perspectives et possibilité d'application pratique de la RAF (1991) aux aménagements hydroagricoles », in Actes du séminaire-atelier *Quels environnements pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ?*, IIMI, Ouagadougou.

la RAF, en l'occurrence l'éviction du pouvoir coutumier des prérogatives de gestion foncière à travers la suppression des mesures transitoires de la RAF de 1991 qui leur accordaient implicitement ce droit. De ce fait, les CVGT ont repris leur place d'antan dans la gestion foncière.

1.3 La question des « nouveaux acteurs »

Désignés aujourd'hui par le vocable de « nouveaux acteurs », ces entrepreneurs agricoles *« sont très souvent des agents en activité ou à la retraite des secteurs public et privé, des commerçants et des hommes politiques des principaux centres urbains et des ruraux (peu nombreux) ayant fait fortune dans l'élevage ou le commerce »*⁷ ; ils sont perçus, dans l'orientation actuelle de la politique agricole du gouvernement, comme le moteur de la modernisation de l'agriculture. Munis de capital financier mais aussi de capital social, ils disposent suffisamment de moyens et d'influence pour parvenir à leurs fins dans l'installation des domaines agricoles.

Depuis plusieurs années, nombre de nouveaux acteurs investissent à la fois dans l'agriculture avec des besoins en très vastes superficies. L'installation de tels domaines agricoles se fait dans certaines zones au détriment d'exploitations familiales ; les terres de ce type d'exploitation considérées comme une agriculture de subsistance ne sont pas protégées en tant que telles par la législation foncière. L'article 142 du décret d'application de la RAF de 1996 dispose en effet que les détenteurs de terres rurales à des fins de subsistance peuvent continuer de les exploiter sans titres administratifs.

1.4 L'émergence de la question de la sécurité foncière

Les années 1990 ont connu, outre les deux relectures de la RAF, l'augmentation du nombre de projets et programmes engagés dans l'expérimentation de divers outils de sécurisation foncière pouvant alimenter à terme l'amendement de la législation foncière. Ceci vient dans un contexte où les liens présumés entre intensification agricole et sécurité foncière semblent guider les choix stratégiques des bailleurs de fonds, conduisant l'Etat à accorder davantage d'importance à la sécurisation des investissements agricoles privés.

La première catégorie d'outils de sécurisation correspond aux conventions locales de gestion des ressources foncières. Encore appelées règles locales ou règles internes de gestion, ces formules de codification des us et coutumes locaux de gestion des ressources foncières ont parfois eu le mérite, là où les dispositifs de la RAF ne permettent pas d'y répondre, de clarifier l'utilisation des ressources communes. Les succès tiennent principalement du fait de leur démarche participative pour leur élaboration, ce qui leur garantit une reconnaissance des populations locales.

A ce titre, la capitalisation de l'expérience de 12 projets de développement utilisant des conventions locales dans leur démarche de GRN (PDRI-Comoé, PDI-Z, PGRN-Bazèga, PNGT, GEPRENAF, VARENA, etc.) est édifiante⁸. L'étude révèle en effet que, malgré les vertus de cette démarche, *« plusieurs projets restent très timides dans leurs actions de clarification ou de sécurisation foncière. Ils ne cherchent pas à préciser le statut foncier de la*

⁷ S. Ouédraogo, 2006, *Accès à la terre et sécurisation des nouveaux acteurs autour du lac Bazèga (Burkina Faso)*, Dossier IIED, n° 138.

⁸ S. Sanou et al., 2003, *Elaboration et validation des règles locales de gestion foncière dans les zones de terroir au Burkina Faso*. Tome 2 : *Description et analyses à l'échelle des activités*, rapport final, Ouagadougou, 84 p.

ressource ou la nature et les limites des droits concédés aux exploitants (...). D'autres projets ont choisi de rester en dehors de ce processus de clarification des statuts et droits fonciers en laissant parfois à l'administration (préfet) la tâche d'engager la médiation en cas de conflit ou en invitant les acteurs ruraux à négocier en interne (...) ». L'étude souligne en plus que, si, en général, la validation interne des règles ne pose pas de problèmes aux projets ayant associé les divers acteurs aux différentes étapes du processus, en revanche la validation juridique est « restée très souvent au stade d'intention ». Cette situation fragilise l'autorité des conventions locales et leur portée.

La seconde catégorie d'outils expérimentés dans le cadre d'autres projets concerne la négociation et la formalisation de droits fonciers dans le cadre de projets : le projet pilote de Plan foncier rural dans le Ganzourgou (PFR/G) et l'opération pilote de sécurisation foncière à Padema. Le PFR/G dont les produits ont inspiré la proposition de certains outils de sécurisation foncière contenus dans la PNSFMR comporte 10 étapes que l'on peut regrouper en cinq phases :

- La phase préparatoire a consisté à acquérir des orthophotoplans (photographies aériennes corrigées ayant valeur de plans au 5000^e qui servent de support cartographique aux enquêtes foncières) et à collecter l'ensemble de la documentation existante.
- La phase de sensibilisation par l'intermédiaire de réunions globales à l'échelle de la zone d'intervention et de réunions rapprochées dans tous les villages concernés.
- La phase d'enquêtes agricoles et sociofoncières.
- La phase de contrôle et de traitement des données.
- La phase de publicité foncière, qui conclut le travail du PFR, consiste à rendre public au niveau de chaque village, le plan foncier rural (cartes de terroir, fiches d'enquêtes foncières).

A l'issue de toutes ces étapes, un PV/CPF (procès verbal de constatation de possession foncière) est établi par le projet pour chaque parcelle, individuelle ou collective concernée. Ce document est ensuite soumis pour signature à la Division fiscale (dépendant de la Direction générale des impôts) en vue d'être délivré aux exploitants.

Ce projet étant initialement monté comme un projet classique d'une durée de 2 ans, les incertitudes sociojuridiques que soulevaient la délivrance des titres fonciers en milieu rural et l'importance des conflits fonciers dans la zone ont amené le maître d'ouvrage en 2003 à greffer sur l'opération en cours des interventions complémentaires sous la forme de trois composantes : la médiation foncière, la gestion foncière et la facilitation juridique, censées assurer la légalité et la viabilité des produits issus du PFR/G.

Un diagnostic rigoureux du bilan de la RAF et des approches et dispositions institutionnelles en vigueur, de leurs conséquences a permis de tirer des enseignements pour les perspectives. Il a permis de soumettre le diagnostic à la lecture critique d'autres experts travaillant directement ou indirectement sur la thématique. Cette confrontation a été fort utile ; elle a permis de revoir les argumentations, d'enrichir l'analyse mais aussi de réviser les sources de données, de poursuivre des débats sans contestation aucune de la nécessité de revoir les conceptions et approches antécédentes, de manière consensuelle.

Toutefois le temps n'a pas permis aux experts d'approfondir l'ensemble des travaux existants, d'initier des évaluations complémentaires sur des sujets insuffisamment approfondis (expériences pilotes de sécurisation foncière en milieu rural, intervention de l'agrobusiness, implications foncières et incitatives pour l'émergence d'une exploitation familiale compétitive, enseignements des interventions sur les terres aménagées notamment les périmètres hydroagricoles...), de documenter, de tirer les enseignements de manière distanciée et/ou de formuler les questions pendantes en toute autonomie. Ce type d'évaluation, couplée avec une vision prospective, aurait également permis de capter les perspectives des acteurs dans leur diversité (autochtones, allochtones, femmes, éleveurs dans des zones agricoles saturées) dans des situations sociofoncières représentatives. D'autant que ces types d'acteurs qui ne sont pas membres des organisations paysannes (OP) et donc présents aux ateliers sont nombreux et qu'ils ne peuvent que s'exprimer librement.

L'étude ne contient pas une démonstration basée sur les enseignements de certaines options retenues jusque-là : par exemple la place de la chefferie, le mode de constitution des comités villageois (les CVGT) ou même encore la question spécifique de l'agrobusiness. Bien que des données éparses aient été réunies par l'équipe de consultants, il faut dire que des données synthétiques (enquêtes existantes, enquêtes complémentaires, évaluations et expériences d'autres pays) n'accompagnent pas le document ou n'ont pas été mises sur la place pour aider à trancher certaines options prises.

1.5 Le Comité national de sécurisation foncière en milieu rural et l'émergence de la politique de sécurisation foncière

Au total les différentes versions de la RAF comportent certes des acquis, mais de nombreuses préoccupations demeurent irrésolues en milieu rural. En effet, les questions pendantes sont de divers ordres :

- détermination des titulaires des terres rurales, notamment dans le cadre des aménagements ;
- accès à la terre et conditions pour un processus de concentration des exploitations familiales dans la perspective de la dynamique d'investissement ;
- sécurisation des droits des producteurs (qu'il s'agisse des droits dits coutumiers ou des droits délégués) ;
- mécanismes de gestion locale des terres rurales et des conflits qui y sont liés.

Par ailleurs, on note que, depuis quelque temps, de fortes pressions sont exercées au profit de l'agriculture privée. Elles proviennent soit d'acteurs nationaux, formant ce que l'on appelle l'agrobusiness, occupant de riches terres depuis au moins une décennie déjà dans des zones de terroir, soit de nouveaux acteurs disposant d'importantes exploitations dans certains périmètres hydroagricoles. Au même moment, la perspective d'accroissement des superficies irriguées (cas du projet hydroagricole de Samandéni) et de valorisation des anciens grands aménagements, ceux qui existent, rend soucieuses les autorités politiques quant aux réponses à apporter aux sollicitudes des investisseurs privés. Ces inquiétudes se fondent généralement sur les incertitudes engendrées par la RAF en ce qui concerne la sécurisation de l'investissement privé, reconnu par les autorités politiques comme devant être le moteur de la croissance du secteur agricole.

L'ampleur de ces questions, l'insatisfaction vis-à-vis des relectures successives, les conflits récurrents et souvent violents (notamment entre agriculteurs et éleveurs) ont conduit les autorités politiques à percevoir qu'il fallait une réponse globale permettant de traiter cette question de manière cohérente. Ainsi, progressivement, s'est imposée la préoccupation de formuler une vision, des objectifs clairs et une stratégie conséquente, fondée sur un minimum de consensus social ou en tout cas de choix démocratique. C'est ce qui a conduit à estimer que la réponse consistait en l'élaboration d'une politique foncière rurale. Il est attendu du document de politique :

- une légitimité pour agir, parce que basée sur un consensus social ;
- un outil d'aide à l'orientation et à la décision en matière de législation foncière ;
- un cadre de référence pour traiter durablement les problèmes fonciers.

« La politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural appréhende le foncier non pas de manière étroite, comme de simples questions techniques d'enregistrement et de procédures juridiques, mais de manière large, comme de véritables questions politiques, impliquant des choix de société, la considération de principes fondamentaux relatifs à la démocratie, à l'efficacité économique, à l'équité sociale, à la justice et à la paix »⁹.

L'engagement des autorités au plus haut niveau à travers le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (se faisant l'écho des attentes d'acteurs ruraux, des élus locaux et d'investisseurs privés dans le secteur de l'agriculture) a conduit à l'initiative de l'élaboration de la PNSFMR. Comprenant cette importance, des partenaires techniques et financiers ont soutenu l'initiative et mis à disposition les ressources nécessaires. Il s'agit en premier lieu de la Coopération française qui a soutenu l'investissement intellectuel des experts, et du Programme national de gestion des terroirs, deuxième phase (PNGT II) intervenant principalement avec les ressources de la Banque mondiale pour rendre possible le processus de consultation participative au plan national.

⁹ Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, août 2007.

II. L'ELABORATION DE LA PNSFR : UN PROCESSUS PARTICIPATIF FONDE SUR LA PRISE EN COMPTE DES GROUPES D'INTERET

Cette partie décrit le déroulement du processus depuis l'appel d'offres, la contractualisation des experts puis les activités de concertation ainsi que de l'élaboration des versions successives du document.

1. Les objectifs du processus¹⁰

L'objectif poursuivi dans le cadre de cet appel d'offres est l'élaboration d'une Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Selon les termes de référence, « le document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural devra :

- poser sans complaisance les constats principaux de la situation actuelle en matière de sécurité foncière ;
- définir une vision claire et pragmatique, préciser les principales orientations à suivre et prioriser les objectifs majeurs à atteindre sur un moyen terme de dix ans ;
- déterminer l'architecture d'une stratégie et les principes de mise en œuvre de la politique nationale ».

Les termes de référence soulignent quelques principes à respecter et des étapes :

- un projet de politique élaboré de façon progressive et itérative en concertation régulière avec le CNSFMR avec comme résultat la validation par le CNSFMR du projet de politique ;
- une mise en débat au niveau local et au niveau national du projet de politique, avec comme résultat attendu, une synthèse des positions des bénéficiaires directs, une synthèse des amendements consensuels et une synthèse des points de désaccord ;
- la finalisation du projet de politique et la soumission aux autorités pour adoption.

Il y a une insistance sur la démarche participative et la recherche de consensus. Les experts sont au nombre de quatre avec les profils suivants : juriste, socio-anthropologue, socio-économiste, pastoraliste.

En ce qui concerne le suivi, il est indiqué que le CNSFMR pilotera l'ensemble du processus et assurera le premier niveau de la validation du processus ; la DEP/MAHRH, qui assurera le secrétariat technique du CNSFMR, sera mobilisée pour faciliter le travail des experts et suivre le processus.

Le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural ne dépassera pas huit mois.

¹⁰ MAHRH, « Elaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Termes de référence », novembre 2004.

Suite à des consultations d'agences en mesure de soumettre des offres, la proposition technique et financière du DID a été sélectionnée.

2. L'équipe des experts : composition et propositions¹¹

L'offre technique propose une équipe composée comme suit, en se basant sur les profils déclinés dans les termes de référence :

- un juriste, spécialiste de politiques, de législations et institutions foncières, chef de mission ;
- un socio-anthropologue, expert en politiques de développement, participation et mise en œuvre de processus consultatifs en matière foncière ;
- un sociologue, expert en développement local et foncier ;
- un pastoraliste, spécialiste en foncier pastoral et gestion des conflits.

Les principales étapes proposées sont :

- la présentation de l'étude ainsi que de la méthodologie au CNSFMR ;
- la tenue d'un mini-atelier de lancement mettant à profit un ensemble de compétences nationales sur le sujet ;
- l'exploitation de la documentation disponible pour prendre en compte l'ensemble des données pertinentes existantes ;
- des visites de terrain pour collecter des données complémentaires, en fonction de l'état de la documentation ;
- le traitement de l'ensemble des données collectées et l'élaboration d'un rapport préliminaire ;
- l'élaboration d'un rapport préliminaire et sa présentation au CNSFMR ;
- la mise en débat du rapport préliminaire (ateliers de groupes d'acteurs prolongés par des ateliers régionaux) ; la préparation des ateliers, dont ceux au niveau régional, sera supervisée par l'expert en participation... Pour plus d'efficacité, il est suggéré que des personnes et institutions travaillant et basées au niveau local soient sollicitées à titre contractuel, pour assurer l'animation des consultations à la base. Ceux-ci seront chargés de rédiger le rapport d'animation ;
- l'élaboration d'un avant-projet du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, qui sera précédé d'une note synthétique de présentation ;
- des concertations, consultations et validations nationales. « L'avant-projet de document sera présenté au CNSFMR en vue de sa pré-validation... Il sera fait appel à une ou plusieurs organisations de la société civile en tant que prestataires de services d'animation d'un processus d'élargissement des débats au niveau local et/ou national. L'équipe d'experts assurera la supervision et le suivi de ce processus élargi de consultation.

¹¹ DID. « Etude sur l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Offre technique », décembre 2004.

L'offre technique précise : « Le document [l'avant-projet] sera pré-finalisé et transmis au CNSFMR pour être, avec la note technique de présentation, considérés comme documents introductifs à l'atelier national de validation. L'atelier national sera organisé de manière à être suffisamment représentatif, sans pour autant dépasser un niveau gérable. Il sera organisé comme atelier national et non comme un forum national. A cet effet, le déroulement permettra la participation active des participants. Des groupes de travail seront organisés sur des sujets clés de discussions, notamment les points de divergences et de désaccord. En vue d'assurer la bonne participation des organisations paysannes et des différents groupes d'acteurs, il est suggéré qu'un pré-atelier soit organisé à leur attention avant l'atelier national. Le pré-atelier vise à permettre aux producteurs de participer effectivement à l'atelier national en y prenant une part active. Il s'agit en particulier d'aider les producteurs à : comprendre les enjeux de la rencontre nationale, comprendre les documents préparatoires, préparer leurs points de vue propres sur la base de leurs intérêts légitimes et à les argumenter, etc. Les producteurs devraient pouvoir s'exprimer dans les langues locales s'ils le souhaitent. Les facilités de traduction seront prévues à cet effet ».

L'offre technique suggère en outre le processus de finalisation du document en ces termes : « Les résultats de l'atelier national seront soigneusement exploités en vue de la finalisation du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Le document sera soumis au CNSFMR pour approbation avant sa transmission aux autorités compétentes pour adoption. »

La démarche méthodologique¹² repose sur un processus de consultation à travers une interaction étroite entre trois catégories d'acteurs : les acteurs de la société civile (avec en son sein les principaux groupes stratégiques), l'administration, l'équipe d'experts.

La négociation avec le commanditaire a conduit à une sous-estimation de deux postes importants : la capitalisation des expériences antérieures de sécurisation foncière et surtout le processus de participation. La démarche a alors été réajustée avec moins de concertations (surtout avec les acteurs de la société civile) que prévu. Plus précisément la possibilité de concertations explicites avec des groupes stratégiques (par exemple les migrants, ou encore les éleveurs) au sein d'une catégorie sociale n'a pas eu de place. On s'en tiendra alors à deux concertations avec des organisations de producteurs, en éludant les lignes de fraction internes. Par ailleurs, l'approche donnait peu de place à l'animation indépendante (par des personnes ressources cooptées par DID) et des comptes rendus circonstanciés.

3. Une démarche fondée sur la prise en compte des groupes d'intérêt

3.1 La justification d'une démarche participative et la logique de la méthodologie proposée

Le modèle choisi repose sur une tradition participative qui fonde la légitimité des choix publics mais qui trouve des raisons profondes dans le contexte du foncier.

Deux décennies après son adoption, la RAF n'a pas permis d'atteindre les objectifs visés en milieu rural ; bien au contraire, il y a eu de nombreux effets pervers, dont l'aggravation des conflits fonciers. Cette situation a permis aux plus hautes autorités encore sceptiques de comprendre que toute politique publique, en l'occurrence celle relative au foncier au Burkina

¹² Voir l'offre technique de l'équipe d'experts. H. Ouédraogo *et al.*, document de travail, janvier 2005.

Faso, doit prendre appui sur des objectifs et des valeurs définis par les acteurs ruraux eux-mêmes ; que les voies et approches pour le faire demandent une contribution et des orientations préalables de la part de ces acteurs. Ne sont-ils pas les mieux placés pour préciser le type de résultats finaux attendus, la chaîne des résultats intermédiaires ainsi que les dispositions pouvant permettre d'obtenir les changements attendus ? Ces indications ne sont-elles pas un préalable avant la formulation des montages institutionnels et réglementaires ? Les réponses affirmatives à ces questions étaient implicites vu que deux relectures de la RAF n'étaient pas parvenues à la faire correspondre aux attentes. L'évaluation du dispositif antécédent ne doit-elle pas être fondée sur sa pertinence par rapport aux attentes des acteurs ruraux ? Qui mieux qu'eux sont en mesure de dire en quoi les résultats recherchés ont été atteints ou non et pourquoi ?

Le critère d'évaluation des politiques dans les processus démocratiques et le niveau d'accessibilité et d'adéquation vis-à-vis de ceux qui en sont affectés demandent une implication directe des acteurs eux-mêmes (dans l'élaboration des politiques) plutôt que sur la rationalité en soi des décisions¹³. Cette vision suppose la participation et représente des coûts importants (en termes de temps, d'argent) ; mais la conviction de ses avantages pour les raisons précitées ainsi que le souci de légitimer des choix sensibles (paix sociale) ont joué fortement dans l'impulsion participative donnée par les autorités au plus haut niveau, soucieuses de prendre en compte une demande sociale ainsi qu'un compromis entre acteurs aux intérêts souvent divergents sur cette thématique.

D'une manière générale, « *dans la sphère de l'action publique s'intensifie le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif* »¹⁴.

L'idée que l'entière responsabilité des questions de développement technologique ou social doit être confiée aux experts suscite un scepticisme grandissant. Ce vaste mouvement de revendication émanant de la société civile touche tous les continents¹⁵.

La forte demande sociale d'une politique et d'une législation foncières adaptées, la remise en cause ouverte de la RAF dans les conflits fonciers récurrents et l'insuffisance de sécurisation foncière, la documentation de plus en plus abondante d'études de cas provenant d'organisations non gouvernementales ont pesé sans doute dans le choix de fonder le processus d'élaboration sur un mécanisme de concertation multi-acteurs.

Le choix de la démarche constitue une rupture avec celles qui ont eu cours lors de l'élaboration de la RAF ainsi que des deux révisions dont elle a fait l'objet. C'est un pari sur la contribution des acteurs dans leur diversité, particulièrement des producteurs agricoles, toutes catégories confondues ; elle épouse le mouvement d'exigence de consultation et de prise de décision impliquant l'ensemble du corps social.

L'une des originalités de la démarche proposée par le bureau DID est précisément de conduire des exercices séparés et parallèles de concertation de groupes stratégiques d'acteurs, pour ensuite confronter les différentes visions en présence et formuler une synthèse, tout en mettant

¹³ M.G. Kweit et R.W. Kweit, 2000, "The politics of policy analysis: the role of citizen participation in analytic decision making", in "Citizen Participation in Public Decision making", *Political Science*, n° 158, Greenwood Press.

¹⁴ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57.

¹⁵ Jack Desario et Stuart Langton, 2000, "Citizen Participation and Technocracy", in "Citizen Participation in Public Decision Making", *Political Science*, n° 158, Greenwood Press.

en relief les points de divergence devant être explicitement discutés et faire l'objet de compromis, ou bien être arbitrés par l'Etat.

Par ailleurs, l'option de recourir exclusivement à une équipe d'experts nationaux (choix du CNSFMR) constitue une innovation dans ce type d'exercice.

La démarche méthodologique pour l'élaboration de la PNSFMR repose sur un processus itératif de production et de concertation. Deux types d'acteurs jouent un rôle central : l'équipe de consultants et le CNSFMR. Ce dernier est composé de représentants de services de l'Etat concernés par le foncier rural, de projets et programmes à composante foncière, et de quelques représentants de la société civile. La présidence et le secrétariat sont assurés par des représentants du ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques sur mandat du Secrétariat général. Il a été mis en place comme cadre de concertation, de coordination et de capitalisation des actions dans le domaine du foncier rural.

Le CNSFMR a été créé en 2002. Ses attributions sont de coordonner, suivre et superviser les projets politiques dans le domaine du foncier.

L'équipe d'experts est chargée de la conduite technique du processus d'élaboration comprenant les tâches suivantes : un diagnostic initial devant être l'objet de concertations successives jusqu'à la production du document final, l'animation des rencontres de concertation.

L'administration (services étatiques impliqués), quant à elle, est chargée de veiller au bon déroulement du processus dans son ensemble à travers un comité de pilotage, à l'organisation matérielle et logistique des rencontres de concertation.

Le point de départ consiste à produire un document préliminaire de diagnostic réalisé par l'équipe de consultants. Ce document de diagnostic a pour objet de faire l'état des lieux sur la sécurisation foncière au Burkina Faso. Une fois ce document produit, l'équipe de consultants dispose d'une base pour élaborer la version préliminaire du document de politique : les objectifs, les principes, les orientations et les modalités de mise en œuvre. Ce document préliminaire est destiné à être introduit en débat avec les acteurs dans leur diversité. Pour ce faire, des concertations de groupes d'acteurs sont supposées apporter des correctifs au document préliminaire. Il est attendu des réactions, sous la forme de réserves, de contestations et de compléments, de manière à ce qu'à l'issue des rencontres de concertation avec les groupes d'acteurs rencontrés séparément, l'équipe des consultants ait de la matière pour produire une version avancée du document de politique prenant en compte les préoccupations et propositions exprimées.

La version consolidée du document de politique est supposée être soumise à une deuxième phase de concertation plus large avec d'autres catégories d'acteurs dont les représentants de l'administration publique, les élus locaux des différentes régions, de manière à intégrer leurs opinions, approfondir les sujets évoqués, permettant ainsi la production d'une version encore plus avancée du document. L'objectif est la recherche d'un consensus autour du document de politique.

L'étape finale d'examen du document est un forum national qui doit réunir les représentants de l'ensemble des catégories d'acteurs concernés pour discuter des points qui méritent approfondissement, des points de divergence afin d'atteindre un consensus. C'est à l'issue de ce forum que la version finale du document est produite, en intégrant les éléments additionnels au document.

Il s'agit d'un modèle basé sur la consultation et la participation, tel qu'il a été conçu et proposé dans l'offre technique. Le rôle de l'équipe des experts était de rendre possible au plan technique cette participation (élaboration des documents et versions de la PNSFMR, élaboration de la pédagogie des rencontres, supervision et soumission des personnes devant participer aux rencontres de concertation, élaboration des comptes rendus des rencontres, animation et facilitation des rencontres, etc.).

A travers le CNSFMR, l'Etat a mis en place également un mécanisme de pilotage, de supervision et de contrôle de la qualité du travail selon les prescriptions des termes de référence.

Dans un tel dispositif, l'équipe d'experts joue un rôle de facilitateur entre les différents groupes d'acteurs stratégiques, l'Etat lui-même acceptant d'être l'un d'entre eux, veillant toutefois à travers le comité de supervision à ce que chacun des acteurs joue son rôle, y compris les experts.

Le modèle est basé sur une succession d'étapes, chacune apportant des éléments qualitatifs nouveaux et additionnels permettant une évolution progressive vers un document approfondissant l'ensemble des questions, atteignant également un consensus.

3.2 Les hypothèses et présupposés du modèle

Une approche féconde pour comprendre, analyser le déroulement et la recherche de réponses aux questions consiste à voir si les hypothèses et présupposés du modèle développé se sont révélés pertinents, s'ils ont été vérifiés¹⁶.

La stratégie et la méthodologie proposées par l'agence DID reposent sur plusieurs hypothèses implicites qu'il convient de décrypter. Au nombre de cinq, ces hypothèses concernent : (i) les capacités de l'équipe d'experts, (ii) l'efficacité et la neutralité de l'administration ainsi que du CNSFMR dans son rôle d'arbitre et de régulateur entre groupes d'acteurs impliqués, (iii) la légitimité et la représentativité des groupes d'acteurs, (iv) la qualité de la contribution aux débats, en termes de « capacités » d'exprimer et de présenter l'analyse, les propositions du groupe concerné en rapport aux enjeux posés, (v) la qualité et la fidélité des comptes rendus des concertations comme mémoire et source essentielle pour la rédaction des documents de la PNSFMR et de la loi.

Les « capacités » de l'équipe d'experts

On attend des experts des aptitudes touchant aux différents aspects techniques de la question foncière, une connaissance approfondie des réalités foncières ; c'est cela qui autorise la capacité de produire le document initial, et de veiller à la cohérence et à la rigueur des productions successives de documents.

Un autre ordre de compétences concerne cette fois la capacité de facilitation des rencontres de concertation. L'animation des rencontres n'est pas une compétence spécifique à la thématique (le foncier ici en l'occurrence) ; elle demande une aptitude à préparer avant la rencontre et pendant la rencontre les acteurs concernés, selon leur profil, à entrer dans le débat, à aborder les questions pour lesquelles ils sont qualifiés et à approfondir le sujet.

¹⁶ Ray Pawson, "Noting as practical as a good theory", *Sage Publications*, vol. 9, n° 4, pp. 471-490.

Il y a enfin l'aptitude à écouter, à capter les messages essentiels et à rester fidèle pour les prendre en compte de manière effective, quitte à mettre en lumière les contradictions émanant de la position des différents groupes d'acteurs en présence.

Les capacités de l'équipe d'experts ont trait aux compétences, mais aussi aux conditions (en termes de temps à investir) concédées sur le plan contractuel, à l'usage effectif fait de leurs compétences, à la marge de manœuvre dont ils ont disposé, conformément au partage théorique des rôles ainsi qu'aux suggestions exprimées dans l'offre technique sur le processus de consultation.

L'efficacité et la neutralité de l'administration et du CNSFMR

Cette démarche suppose plusieurs niveaux d'efficacité, bien qu'à première vue l'administration ne soit pas concernée par le contenu technique de la production des documents successifs.

La première fonction est celle du pilotage. Elle suppose que l'administration, à travers le CNSFMR, dispose d'une claire appréhension du contenu attendu des documents correspondant aux différents stades d'évolution des travaux, ce qui lui permet d'orienter les consultants, de vérifier la qualité des produits intermédiaires. Cette capacité de pilotage implique un suivi rigoureux des difficultés émergentes ainsi qu'une attention suffisante pour les relever. C'est ce qui conditionne la possibilité que des mesures appropriées non prévues au démarrage soient prises à temps. Le processus itératif de concertation suppose une série d'événements émergeant et demandant une prise de décision appropriée et opportune. Remplir cette fonction suppose que l'administration travaille constamment par l'intermédiaire du CNSFMR (où se trouvent représentés les principaux acteurs nationaux jouant un rôle dans les questions foncières et à même d'y contribuer). La fonction de supervision et de contrôle suppose que les membres du Comité et, de manière plus évidente, de l'administration ne remplissent pas des rôles de prestataires (co-animation des rencontres, rédacteurs des versions de la PNSFMR, élaboration des formules pédagogiques, comptes rendus des rencontres...), susceptibles de vider de son sens la position ou l'exigence de neutralité qui leur est imposée.

La seconde fonction, ici supposée, concerne l'appui administratif à la bonne tenue des activités lorsque cela est nécessaire, ainsi qu'une disponibilité envers le processus, en termes de capacité prouvée à répondre efficacement et à temps aux sollicitations et aux diverses demandes qui lui sont liées.

Une troisième et dernière dimension du modèle réside dans le fait que l'on suppose que les autorités politiques s'interdisent d'interférer sur le cours des débats, depuis le démarrage jusqu'à l'adoption du rapport final, en passant par les comptes rendus, notamment en ce qui concerne la phase finale : le forum. Cela suppose que des dispositions satisfaisantes soient prises, pour garantir cela, par le pilotage des rencontres et l'établissement des procès-verbaux,. Ce présupposé veut dire que libre cours sera donné pour établir ce qui est du consensus, dans les termes jugés appropriés par les experts, et ce qui relève des désaccords exigeant qu'un compromis soit négocié, ou éventuellement, en cas d'échec, soit imposé par l'autorité politique.

La légitimité de la représentation

Les concertations des groupes d'acteurs supposent plusieurs conditions pour être effectives. Dans un premier temps, la fidélité dans les points de vue du groupe stratégique concerné suppose une relative homogénéité des différents groupes concernés en termes d'intérêts. Soyons plus précis : dans le cas où des sous-groupes stratégiques composent le groupe

identifié, il est indispensable que cela se reflète dans la concertation, de manière à ce que cette diversité soit assumée et que chaque sous-groupe ait la possibilité de faire entendre sa voix. Dans un second temps, il suppose un minimum de niveau d'organisation ou de coût de concertation de manière à ce que les personnes qui représentent le groupe stratégique concerné aient été légitimement choisies, et qu'elles représentent la diversité des sous-groupes stratégiques concernés. En un mot, on présuppose que le mécanisme de sélection des représentants permettra de désigner ceux qui disposent d'une légitimité pour parler au nom du groupe stratégique concerné, en tenant compte de la diversité des perspectives en son sein.

La qualité de la contribution aux débats

La qualité de la contribution aux débats reflète l'efficacité de la participation. Elle se distingue de la qualité de la représentation, qui suppose que les acteurs les plus concernés estiment que cela en vaille la peine, qu'ils seront entendus et qu'ils se saisissent de la tribune qui leur est offerte. On suppose ici que les acteurs concernés ont la possibilité de discuter de manière approfondie de l'ensemble des sujets ayant trait à la thématique, pas forcément seulement les sujets « inscrits à l'ordre du jour », mais aussi qu'ils ont la possibilité de prendre l'initiative d'aborder ou de proposer certaines orientations ; cela suppose que les conditions d'une concertation interne en leur sein soient réunies en termes organisationnels et politiques (organisations préexistantes), en termes d'accès à des appuis stratégiques au besoin, mais aussi que le délai de préparation soit suffisant. On suppose aussi, comme condition pour s'insérer dans le débat, que les membres du groupe d'acteurs aient la capacité de comprendre le document et de le lire de façon critique. On suppose enfin que les représentants des groupes stratégiques d'acteurs disposeront de la capacité nécessaire pour exposer leurs points de vue, et vérifier que l'on en tienne compte effectivement tant dans les comptes rendus que dans les rapports produits ultérieurement.

La qualité et la fidélité des rapports et des comptes rendus de rencontres

Cet aspect peut sembler de faible importance, mais il est crucial dans la mesure où un processus basé largement sur la consultation suppose une fidélité dans la mémoire des rencontres de manière à les prendre en considération : les comptes rendus axés sur les principales contributions, l'argumentation en lien avec les différents aspects du sujet en débat. Ce point est également lié à la possibilité donnée par le dispositif aux représentants des groupes d'acteurs, sur un plan technique, d'accéder aux rapports successifs, notamment au rapport final, afin qu'ils vérifient que ce dernier prend en compte les principales préoccupations évoquées par le groupe. Ceci est également un facteur important de corrections qui garantit la qualité des rapports.

Ces rapports sont d'autant plus importants que ce sont eux qui conditionnent le processus d'écriture progressive des documents de politiques et qui constituent la mémoire dans un contexte où les mutations de personnels sont fréquentes au sein de l'administration (affectations, changements de poste, etc.).

L'ensemble de ces présupposés, inhérents au modèle de participation suggéré par l'équipe des experts, devrait permettre d'aboutir non pas à un consensus pertinent au sens qu'il est accepté par tous, mais à un consensus minimal sur des points précis, à une explicitation des divergences et des points de désaccords. Ce travail peut aboutir à l'établissement de bases de négociation explicite, avec des compromis à rechercher et des arbitrages à effectuer (découlant des choix politiques, mais qu'il convient d'explicitier).

Notre approche consiste à avancer (à titre d'hypothèses) que ces présupposés ont été insuffisamment remplis dans la réalité. Nous cherchons à tester la validité de cette affirmation dans le travail de recherche dans un premier temps, en puisant dans l'ensemble des sources d'information. Dans un second temps, nous examinons les paramètres liés aux stratégies déployées par les acteurs en présence et qui expliquent pourquoi ces présupposés, ces conditions n'ont pu être mis en place de manière optimale.

III. LA DEFINITION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SECURISATION FONCIERE

Cette partie décrit le processus de définition de la PNSFMR tel qu'il s'est déroulé, avec ses différentes étapes, en précisant à chaque fois les grandes conclusions et les évolutions du texte de référence.

1. Formuler un diagnostic et les premières orientations pour le débat

La première étape du mandat des experts commis à cette mission a consisté à réaliser un « diagnostic préliminaire de la situation foncière en milieu rural ». Cette étape, jugée capitale, a été conduite en trois temps, de février à octobre 2005 :

- la revue des données secondaires : il s'est agi pour les experts d'exploiter les données préexistantes, capitalisées et disponibles sur le sujet, notamment à travers les rapports d'études thématiques et autres documents sectoriels ;
- la recherche de données spécifiques et actualisées qui a nécessité un séjour d'une semaine sur le terrain ;
- enfin, l'élaboration d'un document de base articulé autour de quatre points :

(i) La situation foncière dans les zones de terroir : il s'agit des terres rurales non aménagées, qui représentent la plus grande partie des terres rurales et qui sont le siège des activités productives traditionnelles (agriculture, élevage et foresterie). Les pratiques locales d'inspiration coutumière constituent la référence dominante en matière de gestion foncière sur les terres de terroirs.

(ii) La situation foncière des terres rurales aménagées : ce sont des terres qui ont fait l'objet d'un ensemble d'opérations de mise en valeur, destinées à en accroître la productivité et la valeur économique (aménagements agricoles, aménagements pastoraux, aménagements forestiers, fauniques, hydrauliques et piscicoles). Pour le cas spécifique des aménagements hydroagricoles, les périmètres aménagés relèvent de la propriété de l'Etat. Seulement 13,8 % du potentiel aménageable est effectivement aménagé et 10,4 % effectivement mis en valeur. En général, on note à ce niveau un inégal accès à ces terres au détriment des femmes.

(iii) Les conflits fonciers et leur règlement : les conflits sont parfois exacerbés, voire même mortels entre les acteurs, et on constate une faible efficacité des mécanismes de gestion foncière et de prévention/gestion des conflits fonciers en milieu rural.

(iv) Les expériences de sécurisation foncière. Il s'agit notamment :

- du Plan foncier rural du Ganzourgou ;
- de l'opération pilote de sécurisation foncière (OPSF) conduite par le PNGT2 ;
- de l'OPSF du Projet de développement local de l'Ouest (PDL-Ouest) ;
- du Projet sylvopastoral de la Nouaho, consacré à la sécurisation foncière des pasteurs ;

- des actions ponctuelles de sécurisation foncière des bénéficiaires de leurs interventions par quelques autres projets (PDI/Z, PGRN/B, PNGT, VARENA, etc.).

Ce diagnostic préliminaire a été accompagné d'une vision de la sécurisation foncière en milieu rural définie comme suit : « *Des acteurs ruraux sécurisés dans la jouissance de leurs terres et bénéficiant d'un environnement social de paix pour produire, assurer la sécurité alimentaire, le développement durable et s'insérer dans le marché* »¹⁷.

Des objectifs (l'un global et les autres spécifiques) ont été déclinés à partir de cette vision, et l'ensemble de ces premières propositions a été soumis à l'appréciation d'un groupe d'acteurs institutionnels et de terrain, en février 2005 (enseignants-chercheurs, CNSFMR) en vue d'une amélioration progressive.

Le consensus obtenu au niveau du diagnostic de la situation foncière, mais aussi les contributions des personnes ressources ont permis d'évoluer assez rapidement pour présenter dès avril 2005 la première version consolidée de document de travail relatif à la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, sous la forme d'un « rapport préliminaire ».

Le rapport préliminaire d'avril 2005 fait déjà une proposition de démarche opérationnelle de la PNSFMR, en précisant notamment six axes stratégiques de mise en œuvre, avec les orientations sur la base desquelles sont construits ces axes stratégiques. Ce document ouvre la voie à une série de consultations à partir de mai 2005, à travers l'organisation de rencontres successives que l'on peut regrouper en trois types : catégoriels, techniques, politiques. Les fondements du document de politique s'y trouvent posés.

Sur le plan matériel et logistique, l'ensemble des rencontres a été organisé par une seule et même structure relevant du ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, en l'occurrence le PNGT qui assurait le financement du coût des activités de consultation. Le CNSFMR, dont le secrétariat technique est assuré par des représentants du même ministère, s'est chargé de la transmission des documents d'invitation et des rapports successifs à soumettre en débats.

2. Mettre en débat avec les différentes catégories d'acteurs

Le rapport préliminaire d'avril 2005 a fait l'objet d'une démarche d'enrichissement à travers la tenue d'ateliers de concertation avec les différentes catégories socioprofessionnelles : femmes, chefferie coutumière et traditionnelle, organisations paysannes, administration, opérateurs privés, services techniques. Ces groupes ont été identifiés conjointement par l'équipe des experts et le comité de pilotage.

Au cours de ces ateliers catégoriels, les participants ont échangé sur : (i) l'état des lieux du foncier en milieu rural ; (ii) les expériences et préoccupations majeures (actuelles et futures) dans le domaine du foncier ; (iii) le contenu des propositions relatives aux orientations et axes stratégiques de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural ; (iv) les priorités et les perspectives dans le moyen et le long terme.

Ces ateliers sont énumérés de façon chronologique ci-dessous. Ils ont abordé les sujets mentionnés :

¹⁷ Document de diagnostic préliminaire.

- A Bobo-Dioulasso, le 13 mai 2005 se sont réunis 25 leaders d'organisations paysannes venant de différentes provinces au titre des organisations de producteurs ruraux. Deux points ont été inscrits à l'ordre du jour de leurs débats :
 - l'examen du diagnostic de la situation foncière en milieu rural,
 - l'examen du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.
- le 14 mai 2005, 18 opérateurs privés venus de différentes provinces du pays représentant les « nouveaux acteurs », ont mis l'accent au cours de leurs travaux sur :
 - l'accès à la terre ;
 - la question de la propriété ;
 - les démarches d'obtention des titres ;
 - les conflits/tensions foncières ;
 - l'absence de politique agricole forte ;
 - l'insécurité foncière ;
 - la nécessité de sécuriser l'ensemble des acteurs sur tous les plans.
- A Koudougou, le 27 mai 2005, 29 femmes venues au titre des collectifs/réseaux d'associations féminines, ont exprimé leurs préoccupations ainsi que leurs contributions et abordé les points suivants :
 - l'accès à la terre ;
 - la propriété foncière ;
 - l'insécurité foncière ;
 - les conflits fonciers ;
 - la problématique des investissements.

A la suite de cela, les échanges ont porté d'une part sur le diagnostic de la situation foncière, pour lequel elles ont marqué leur concordance de vue, et d'autre part la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. A ce niveau, elles ont insisté sur les aspects suivants :

- la place des femmes dans les institutions locales ;
 - les inquiétudes et réserves quant aux pratiques des nouveaux acteurs en lien avec la propriété foncière des petits paysans ;
 - le rôle et la place des chefs coutumiers : selon elles, il ne s'agit surtout pas de revenir à « l'ancien temps », et identifier les chefs coutumiers comme responsables n'est pas forcément la solution au problème.
- Le 28 mai 2005, 24 gouverneurs, conseillers régionaux, hauts-commissaires et préfets, venus au titre de l'Etat, ont abordé les principales questions suivantes :
 - les conflits fonciers et leurs causes ;
 - les pratiques foncières ;

- la place et le rôle de l'administration ;
- la question de l'agrobusiness.
- A Ouagadougou, les 8 et 9 juillet 2005, 36 chefs ou notables coutumiers en venus de différentes provinces du pays au titre de la chefferie coutumière et traditionnelle, ont participé à des débats abordant les questions suivantes :
 - la politique d'installation de migrants dans le cadre des programmes d'aménagement des vallées des Voltas (AVV), qui serait, de l'avis de certains chefs traditionnels, à la base des tensions foncières d'aujourd'hui dans les zones concernées ; aussi préconisent-ils, entre autres, la « débaptisation » des villages créés par les AVV pour leur donner des noms conformes au contexte socioculturel de leurs terroirs d'attache ;
 - la responsabilité de l'Etat dans la naissance ou l'aggravation des conflits, surtout ceux portant sur les limites de terroirs (notamment à travers la mise en œuvre d'approches non adaptées pour la réalisation d'infrastructures partagées sur deux ou plusieurs villages, ou encore avec les actions de matérialisation des limites de terroirs initiées par les projets de gestion de terroirs) ;
 - les acquisitions frauduleuses de terres ;
 - les effets de l'urbanisation et de l'extension des communes urbaines sur les espaces des villages riverains ;
 - le statut de la terre, avec recommandation de réviser la disposition selon laquelle « la terre appartient à l'Etat » ;
 - la dégradation des ressources naturelles.
- le 5 octobre 2005, avec les représentants des services techniques centraux de l'Etat et des projets.

Ces ateliers catégoriels ont constitué le premier cadre élargi d'expression des préoccupations et interrogations majeures de ces acteurs sur la sécurisation foncière rurale, mais aussi de leurs avis et opinions par rapport aux premières propositions des consultants¹⁸.

Les contributions à ces ateliers ont fourni ou clarifié des pistes ayant conduit à l'élaboration d'une version enrichie du document de travail en décembre 2005, avec comme innovations principales la formulation des orientations de la PNSFMR qui reflètent :

- la demande sociale des acteurs telle qu'elle est captée dans les études préalables mais aussi lors des missions de terrain ;
- et une meilleure mise en cohérence des axes stratégiques qui lui sont liés.

C'est donc à l'issue de cette série d'ateliers catégoriels que l'avant-projet de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural est produit en décembre 2005, à partir duquel les axes stratégiques seront définis en lien avec les orientations.

Pour l'essentiel, les évolutions de l'avant-projet de PNSFMR version de décembre 2005, par rapport à la version d'avril 2005, sont les suivantes :

¹⁸ Le deuxième cadre à la suite de ces ateliers catégoriels concerne les Journées nationales des paysans (JNP) de janvier 2006 dont le thème a été consacré à cette problématique.

Du point de vue de la vision de la PNSFMR, le lien entre le foncier et le marché est explicité à travers une formulation qui met en exergue l'importance de l'environnement économique à côté de l'environnement social, en vue de garantir les conditions d'un accès réussi au marché et plus généralement d'un développement durable¹⁹.

Les éléments de diagnostic de la situation foncière en milieu rural sont mieux regroupés, ainsi qu'il suit :

- la situation foncière dans les zones rurales aménagées ;
- les principales évolutions en cours dans le milieu rural ;
- les expériences de sécurisation foncière.

Le document produit en décembre 2005 à la suite de ces concertations va conduire à une modification importante du document dans sa forme. En lieu et place des seuls axes stratégiques proposés dans la version précédente, cinq grandes orientations sont définies à partir desquelles sont proposés des axes stratégiques :

- Orientation 1 : reconnaissance et protection des droits légitimes de l'ensemble des acteurs sur la terre et les ressources naturelles ;
- Orientation 2 : promotion et accompagnement du développement d'institutions locales légitimes à la base ;
- Orientation 3 : clarification du cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et amélioration de l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ;
- Orientation 4 : amélioration de la gestion de l'espace rural ;
- Orientation 5 : développement des capacités des services de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile.

L'introduction est reprise et développée pour rappeler les justifications et les enjeux de l'élaboration du document. Il y a un ancrage explicite formulé à l'égard des documents de référence existant (LPDRD, CSLP, ainsi que le processus de la décentralisation). En outre, et point capital, les objectifs sont repris et spécifiés de manière à prendre en compte la situation de chacun des groupes d'acteurs (à ce titre, on ne parle pas seulement de groupes vulnérables en général).

La référence à des principes de base qui vont diriger la stratégie de mise en œuvre est explicitée, ce qui n'avait pas été le cas dans le document initial. Ces principes sont définis comme suit :

- 1°) l'équilibre : la sécurisation de tous les types d'exploitation rurale, qu'il s'agisse de l'exploitation familiale agricole ou pastorale ou de l'agrobusiness ;
- 2°) la différenciation : la prise en considération de la variabilité des situations et enjeux fonciers locaux dans l'élaboration des solutions de sécurisation foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière ;

¹⁹ Avant-projet de PNSFMR, décembre 2005.

- 3°) la liberté : le droit pour les acteurs ruraux de choisir les modes de sécurisation qui leur paraissent les plus appropriés en considération des contextes locaux particuliers et des enjeux fonciers locaux spécifiques ;
- 4°) la subsidiarité : la décentralisation de la gestion foncière rurale, assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés de base ;
- 5°) la légalité : les mesures préconisées de sécurisation foncière doivent d'une part conférer aux acteurs ruraux un statut foncier reconnu par la loi et protégé par les juridictions et, d'autre part, se conformer aux principes fondamentaux (généralement de portée constitutionnelle) d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté ;
- 6°) la progressivité : la mise en œuvre des mesures de sécurisation foncière définies se fait de manière progressive, avec pragmatisme, en aménageant en cas de besoin, des mesures transitoires destinées à prendre en considération le facteur temps dans les changements de pratiques recherchés. »

Le souci de sécuriser les différents acteurs dans leurs spécificités est souligné dans le document qui, tout en reconnaissant ce droit des « nouveaux acteurs », énonce un ensemble de mesures strictes à même de lutter contre la spéculation foncière, parmi lesquelles la limitation des superficies à accorder à une même et seule personne dans une même localité.

La restauration du pouvoir de la chefferie est repoussée et leur rôle en termes de consultation, arbitrage, conseil est mis en avant de manière non équivoque : autorité morale pour le respect et l'application des règles, gestion alternative des conflits²⁰.

3. Mettre en débat au niveau régional

L'avant-projet de PNSFMR version de décembre 2005 a été soumis à son tour à une série de consultations à l'échelle régionale à travers des ateliers régionaux qui ont le mérite d'avoir eu le souci d'un véritable dialogue de politique, entre acteurs hétérogènes aux intérêts divergents, sur la problématique du foncier et du développement durable.

Ces ateliers ont constitué sans conteste une étape capitale dans le processus d'élaboration de la PNSFMR, en ce qu'ils ont créé les conditions d'un débat pluriel et de proximité, nourri et sur un même espace, avec, pour objectif, de parvenir à un consensus national sur les orientations, axes et stratégies de la politique, basé sur le débat contradictoire et la force de l'argument.

Au total quatre ateliers régionaux ont été organisés entre le 9 et le 27 mai 2006 :

- à Kaya, les 9 et 10 mai 2006, pour les participants des régions du Centre-Nord, du Sahel et du Plateau central) ;
- à Tenkodogo, les 12 et 13 mai 2006, pour les participants des régions du Centre-Est, de l'Est et du Centre-Sud) ;
- à Koudougou, les 23 et 24 mai 2006 pour les participants des régions du Centre, du Centre-Ouest et du Nord ;
- à Bobo-Dioulasso, les 27 et 28 mai 2006, pour les participants des régions des Hauts-Bassins, des Cascades, de la Boucle du Mouhoun et du Sud-Ouest).

²⁰ Document de PNSFMR. Version de mars 2006.

Si ces ateliers régionaux se sont déroulés pratiquement dans les mêmes lieux et ont réuni les représentants des mêmes catégories socioprofessionnelles (et quelquefois les mêmes individus), invitées une année plus tôt à l'occasion des ateliers catégoriels, l'approche et la démarche générale ont tout au moins tenté cette fois-ci de mettre l'accent sur la qualité des contributions et amendements, grâce à l'appui à la préparation apporté par le GRAF (Groupe de recherches et d'action sur le foncier) aux organisations de producteurs.

Ainsi, dans la perspective de ces ateliers régionaux, le CNSFMR a invité l'ensemble des structures concernées (étatiques ou non) à s'investir au préalable dans une réflexion organisée en vue de produire des contributions cohérentes et consensuelles, à reverser éventuellement au secrétariat technique du Comité. Dans l'ensemble, un certain nombre de facteurs semblent avoir favorisé une meilleure participation de certains acteurs. C'est le cas des OP (organisations paysannes), organisées à travers la CPF (Confédération paysanne du Faso) et avec l'appui de certaines structures d'appui-conseils comme le GRAF, qui ont mis en place un « Comité restreint de réflexion sur le foncier rural », dont les travaux préliminaires ont été conduits en deux étapes principales :

- la conduite d'une réflexion interne ayant abouti à la production d'un document de synthèse portant sur la position, la vision et les interrogations des producteurs ruraux²¹ ;
- l'organisation d'une série de pré-ateliers en vue de renforcer la qualité de la participation de leurs représentants, dont les principaux résultats ont fait l'objet d'une synthèse²².

Par ailleurs, le déroulement des travaux des ateliers régionaux proprement dits a été articulé de sorte à favoriser la pleine contribution des participants :

- présentation synthétique introductive de la version provisoire du document de PNSFMR (document de travail de décembre 2005) en plénière, suivie d'un débat général ;
- travaux en commissions (ateliers) autour des cinq orientations du document ;
- restitution, débats et synthèses en plénière.

Enfin, à ces ateliers, il faut ajouter deux ateliers spécifiques qui ont été organisés à l'intention des maires des 351 communes du Burkina Faso. C'était en septembre 2006, d'abord à Kaya puis à Bobo-Dioulasso.

De façon synthétique, les sujets débattus au cours desdits ateliers ont été :

- reconnaissance des droits de l'Etat ;
- rôle et place des nouveaux acteurs ;
- fiscalité foncière spécifique aux nouveaux acteurs ;
- rôle de veille de la société civile ;
- rôle et place des chefs coutumiers ;

²¹ Comité restreint de réflexion sur le foncier rural : éléments de synthèse (non daté).

²² Au total 4 pré-ateliers, organisés à la veille de chaque atelier régional du CNSFMR (Kaya, Tenkodogo, Koudougou, Bobo). Cf. Rapports spécifiques et rapport de synthèse.

- autonomie des institutions locales vis-à-vis du politique ;
- clarification des rôles et tâches de la police rurale ;
- politique d'urbanisation et foncier rural ;
- suivi des aménagements hydroagricoles.

Les résultats sont les suivants :

- points de consensus : rejet du monopole de l'Etat sur les terres ; reconnaissance des droits fonciers de l'ensemble des acteurs ;
- point de désaccord : rôle et place de la chefferie traditionnelle et coutumière dans la gestion foncière au niveau local.

En outre, une majorité d'acteurs soutenaient une limitation de la superficie agricole susceptible d'être détenue par un seul individu dans une même localité.

Les résultats des travaux de ces différents ateliers régionaux ont contribué à la production d'une troisième version, en l'occurrence le document de travail qui a été soumis au forum de mai 2007.

A cette étape, les principales évolutions se traduisent d'abord par l'amélioration de la prise en compte explicite des intérêts des groupes vulnérables, et notamment les femmes : en effet, à la différence des versions précédentes qui utilisaient la formule globalisante d'« ensemble des acteurs ruraux », l'axe 1 de l'orientation 4 de cette version énonce clairement le principe de la « reconnaissance des droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux ».

Ensuite, un autre changement a permis une meilleure clarification du document : la prise en compte des résultats des ateliers régionaux a entraîné l'éclatement des orientations qui passent de cinq dans la version de décembre 2005 à six dans le document du forum, ainsi qu'il suit :

- Orientation 1 : reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles ;
- Orientation 2 : promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base ;
- Orientation 3 : clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ;
- Orientation 4 : améliorer la gestion de l'espace rural ;
- Orientation 5 : mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural ;
- Orientation 6 : renforcer les capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.

Enfin, du point de vue de la stratégie de mise en œuvre, le document issu des ateliers régionaux²³ et soumis au forum de mai 2007 s'étend sur l'élaboration d'un programme de mise en œuvre de la PNSFMR qui prend en compte le plan d'action.

²³ Document de PNSFMR, version de décembre 2006.

Cette version vient apporter une valeur ajoutée à quelques points parmi lesquels :

- les mesures pour une meilleure gestion de l'espace rural ;
- les mesures pour mieux prendre en compte le rôle des communes dans la mise en œuvre.

Concernant le premier point, la nouvelle version apporte les précisions suivantes :

« Les principaux mécanismes et outils ci-après contribueront à l'amélioration de la gestion de l'espace rural : élaboration du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) ; élaboration d'une loi-cadre sur le foncier rural et d'une législation sur les baux ruraux ; mise en œuvre de mécanismes locaux d'information et de communication sur la gestion de l'espace rural ; élaboration et mise en œuvre d'un cadastre rural approprié et peu onéreux ; élaboration de critères clairs et précis pour la constitution du DFN et du DFL ; évaluation et intégration des coûts de délimitation et d'immatriculation des terres du DFN et du DFL dans les coûts d'aménagement projetés ; implication du secteur privé dans l'exécution des opérations de délimitation et de bornage des terres du DFN et du DFL ; élaboration des cahiers des charges des aménagements en milieu rural. »

Cette version vient également préciser l'organisation des institutions de gestion foncière au plan national, notamment au niveau central, comme l'indique l'encadré ci-dessous :

Encadré 1 : Organisation des institutions de gestion financière au plan national

Le rôle du CNSFMR pour la coordination, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la PNSFMR est confirmé et renforcé. Toutefois, la mise en place d'une Agence nationale des terres rurales (ANTR) et le renforcement institutionnel des services centraux en charge du foncier rural semblent incontournables.

En tant qu'organisme public, l'ANTR sera chargée de promouvoir la mise en valeur du patrimoine foncier rural de l'Etat.

S'agissant des services centraux, la gestion foncière est actuellement assurée par la Direction générale des impôts (DGI) du ministère chargé de l'Economie et des Finances. Au regard du dispositif institutionnel actuel, ce sont principalement la Direction de la législation et du contentieux (DLC) d'une part et la Direction des affaires domaniales, foncières et cadastrales (DADFC) qui, au sein de la DGI, sont les plus concernées par la mise en œuvre de la PNSFMR. Or, la spécialisation et les capacités actuellement disponibles concernent surtout la gestion des terres urbaines et les questions de fiscalité.

En ce qui concerne les services cadastraux, il est nécessaire que soit créée une direction nationale du cadastre qui disposera d'un service du cadastre rural. En collaboration avec le CNSFMR, le service du cadastre rural œuvrera pour l'élaboration effective du cadastre rural.

En outre, les mesures spécifiques ont été définies pour contribuer à l'amélioration de la gestion des périmètres irrigués, en mettant en exergue les déficiences qui la caractérisent et les mesures pour les surmonter.

Lors des ateliers régionaux, les représentants des organisations de producteurs, mieux préparés (parce qu'ayant entre-temps bénéficié d'appuis d'ONG indépendantes), ont réussi à se faire mieux entendre sur certains aspects. D'une manière générale, plusieurs des acteurs ayant participé à la première série de consultations y étaient présents. Ceux-ci ont eu une plus grande capacité de contribution. Les élus locaux y ont apporté les questions spécifiques relatives à la gestion du foncier à l'échelle locale, poussant à davantage de précisions sur les dispositions opérationnelles à envisager.

4. Finaliser les propositions : le forum national et l'adoption finale

Le processus de consultations/concertations a abouti à l'organisation d'un forum national à Ouagadougou, au cours duquel les représentants des acteurs concernés ont eu l'occasion d'une part de confirmer leurs points de convergence et/ou de divergence, d'autre part d'approfondir la réflexion et la recherche de consensus sur les questions restées en suspens à l'issue des différentes séries d'ateliers. Le forum se fixait comme objectif de faciliter l'établissement d'un consensus national de tous les acteurs du foncier rural sur le projet de document de la PNSFMR. Les principaux résultats attendus du forum étaient les suivants : (i) la PNSFMR est connue des participants ; (ii) les questions restées en suspens ont trouvé des réponses ; (iii) les questions de mise en œuvre sont approfondies ; (iv) un consensus national autour de la PNSFMR est établi ; (v) des recommandations et des orientations pour la finalisation de l'élaboration du cadre législatif et réglementaire en matière de sécurisation foncière sont formulées.

4.1 La préparation du forum par les divers acteurs

La préparation du forum comporte plusieurs aspects majeurs :

La formation des journalistes de la radio et de la presse écrite et leurs contributions

Le premier niveau d'implication des professionnels des médias concerne toutes les actions de relation publique qui ont eu lieu avant, pendant et après le forum. Ainsi, avant le forum, un atelier a été organisé les 24-25 mai à l'intention de 17 journalistes de divers médias (radios, presse écrite) couvrant très largement les milieux urbains et ruraux. Au cours de cette formation, il s'est agi pour l'essentiel de présenter aux professionnels des médias les principaux points de consensus et de divergences, ainsi que les questions à approfondir dans les concertations futures. Cette présentation a été faite par la Direction du foncier rural et des organisations paysannes (voir encadré 2).

Toutes les préoccupations traitées par la PNSFMR demeurent sensibles. La formation aurait permis aux professionnels des médias d'acquérir des outils de traitement. En effet, pour nombre de participants, *« ces connaissances les aideront à avoir plus de recul par rapport à certains événements liés au foncier ; elles les aideront aussi à bien traiter les questions foncières en s'inscrivant dans l'actualité de la PNSFMR en cours avec des sources sûres. Certains pensent pouvoir améliorer leurs productions en donnant l'information juste (rapport de formation », p. 40²⁴.*

²⁴ Jade Productions, Atelier d'information « Journalisme et foncier : savoir pour informer », Ouagadougou, 24-25 mai 2007, rapport d'atelier, Ouagadougou, 42 p.

Après la formation, les journalistes présents dans la capitale ont contribué à la couverture médiatique du forum. Ceux qui animent des radios en province ont participé à une campagne médiatique sur la PNSFMR en cours d'élaboration, en diffusant un élément de 24 minutes conçu à cet effet. Au total 9 radios membres du Réseau des radios rurales locales du Burkina (ReR-BF) totalisant 2 350 000 auditeurs potentiels ont participé à cette campagne entre le 27 mai et le 2 juin 2007. Le taux de couverture a été jugé appréciable en raison du nombre élevé d'auditeurs potentiels dont la grande majorité vit en milieu rural. Au terme de cette campagne médiatique, les animateurs de radios ont recommandé la formation de personnes ressources locales sur la PNSFMR ainsi que l'élaboration d'une version en *français facile* du document de politique à mettre à la disposition des élus locaux.

La contribution télévisuelle

En dehors de la couverture du forum, la Radio-Télévision nationale du Burkina (RTB) a régulièrement diffusé, avant la tenue de la rencontre, des spots publicitaires pour annoncer celle-ci. En outre, elle a enregistré le 25 mai une émission sur la PNSFMR, sous forme d'un débat d'une heure et demi réunissant sur le même plateau le ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, le président de la CPF, un agro-businessman, un consultant expert en foncier et un chef coutumier. L'émission a été diffusée sur la chaîne nationale le 27 mai, alors même que les préparatifs du forum battaient leur plein et à une heure censée être de grande audition après le journal télé de 20 heures.

Cependant, les rapports des différents ateliers et autres documents de travail n'ont pas fait l'objet d'une stratégie particulière de diffusion. La DGFROP, qui a joué le rôle central dans la transmission des différents documents tout au long du processus (en tant que secrétariat technique du CNSFMR), a certes fait des efforts, mais on constate simplement qu'aucun mécanisme n'a été mis en place pour s'assurer que les documents transmis parviennent à temps aux personnes indiquées, ni même parfois de la qualité des versions transmises. Cette situation est sans doute la conséquence de la précipitation avec laquelle les documents de travail ont presque toujours été transmis aux personnes concernées (et peut-être aussi finalisés dans le format souhaité). A ce propos, les témoignages de certain(e)s participant(e)s sont assez illustratifs de cet état de fait (voir l'encadré 2).

Dans tous les cas, dans le cadre du fonctionnement interne du CNSFMR, et par extrapolation de l'organisation et la conduite du processus d'élaboration de la PNSFMR (à la charge dudit Comité), on note que les délais de 15 jours définis pour la transmission des documents de travail avant la tenue des réunions (article 7) n'ont presque jamais été respectés.

4.2 Le forum national : description du processus

Le forum national sur la sécurisation foncière en milieu rural s'est tenu du 29 au 30 mai 2007 à la salle des conférences internationales de Ouaga 2000. Il a réuni au total 513 participants composés de représentants des services techniques et administratifs étatiques, de la société civile, des collectivités territoriales, des religieux et coutumiers, du secteur privé et des bailleurs de fonds entre autres. Le forum a connu également la participation de représentants de la diaspora burkinabé en Côte d'Ivoire, ainsi que des délégués du Niger venus présenter l'expérience de leur pays.

S'inspirant de la démarche des ateliers régionaux, les travaux du forum se sont déroulés comme suit²⁵ :

- exposés introductifs en plénière suivis de débats ;
- présentation de l'avant-projet du document de Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (version provisoire actualisée en mai 2007) ;
- communication sur l'expérience des Burkinabé vivant en Côte d'Ivoire, liée à la problématique foncière ;
- travaux en commissions (ateliers), sur les thèmes suivants :
 - **Commission 1 :**
 - Reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles.
 - **Commission 2 :**
 - Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base ; mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural.
 - **Commission 3 :**
 - Clarifier et améliorer l'efficacité des instances locales de prévention et de réglementation des conflits au niveau local.
 - **Commission 4 :**
 - Améliorer la gestion de l'espace rural.
 - **Commission 5 :**

La mise en œuvre et le renforcement des capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.

Restitution, débats et synthèses en plénière

L'ouverture du forum a eu lieu dans l'après-midi du 29 mai. Sous la présidence du Premier ministre, cette séance a d'abord été marquée par le mot de bienvenu du maire de Ouagadougou par ailleurs président de l'Association des maires du Burkina. Celui-ci a souligné les incertitudes de la RAF sur le statut de la terre, avant de rappeler son espoir d'obtenir un document consensuel pour servir de cadre de référence à l'action gouvernementale.

A la suite du maire de Ouagadougou, le ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques a fait constater, dans son discours d'ouverture des travaux, que les deux relectures successives de la RAF de 1984 procèdent d'une volonté des autorités compétentes de trouver les voies de réalisation d'une sécurisation foncière rurale adaptée aux contextes social, politique et économique du pays. Cependant, la récurrence de l'insécurité foncière, a-t-il souligné, a conduit le gouvernement à décider d'élaborer une politique nationale de sécurisation en milieu rural, avant de rappeler les étapes majeures de ce long processus qui sont les suivantes :

²⁵ Voir le programme détaillé en annexe.

- la mise en œuvre à partir de 1998 de projets pilotes de sécurisation foncière dans différentes zones aux fins de tester diverses démarches et modalités de sécurisation foncière ;
- l'installation d'un Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, organe interministériel associant les organisations de la société civile ; sa mission principale consiste à « proposer aux autorités compétentes les éléments nécessaires à la formulation et à l'application d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural » ;
- quatorze ateliers de concertation, hormis la journée nationale du paysan, sur différentes versions de PNSFMR proposées par le groupe d'experts, travaux qui ont permis d'atteindre la version soumise à l'appréciation du forum.

La matinée de la deuxième journée a été consacrée, dans une première partie de la plénière, à la présentation de deux rapports. Le premier est un rapport technique relatif aux résultats des concertations sur les principales orientations de la PNSFMR. Il mentionne les points sur lesquels un consensus est déjà obtenu, les sujets qui sont objet de divergence et enfin les éléments à approfondir.

Encadré 2 : Les éléments de divergence et les points d'approfondissement du forum national

Eléments de divergence :

Le rôle et la place de la chefferie traditionnelle et coutumière dans la gestion du foncier, au sujet desquels deux positions se confrontent :

1. la demande d'un rôle plus actif pour les chefs traditionnels et coutumiers ;
2. et l'exercice d'une fonction d'autorité morale à travers l'appui conseil aux institutions locales légitimes.

Les points d'approfondissement²⁶ :

Le statut de la terre : La nécessité de sa redéfinition découle du consensus déjà obtenu sur le besoin de mettre fin au Domaine foncier national qui consacre le monopole foncier étatique. Il reste alors à trouver des réponses aux questions relatives à la propriété de la terre, aux critères et modes de constitution des domaines fonciers national et local, à la sauvegarde des intérêts des générations futures et, enfin, aux prérogatives à accorder aux structures locales de gestion foncière.

Les tribunaux départementaux : Leur devenir dans le cadre du processus de communalisation intégrale pose problème. En effet, quels dispositifs faut-il mettre en place au niveau local pour gérer les litiges et conflits fonciers et quel sera leur lien avec les juridictions classiques ?

La police rurale : Le processus de décentralisation dispose la création d'une police municipale au niveau de chaque collectivité territoriale. Cependant le concept de « police rurale » mentionné par la PNSFMR doit être explicité par rapport à celui de « police de proximité » envisagée dans le cadre de la lutte contre l'insécurité et le grand banditisme.

²⁶ Note introductive au Forum sur le foncier rural, mai 2007.

Les « nouveaux acteurs » et l'institution de taxes sur le foncier : Il est attendu une clarification de l'appellation consacrée à cette catégorie d'acteurs, ainsi que des mesures spécifiques pour baliser leur action sur le terrain.

Les titres de jouissance et de propriété : Il est attendu des propositions pour l'allègement des coûts et des procédures de leur obtention.

Le rôle des communes dans la gestion foncière : Les attentes à ce niveau sont principalement en lien avec la révision des textes relatifs à la composition des commissions d'attribution de parcelles.

Les espaces intercommunaux : Ils correspondent à des espaces de ressources communes ou des zones périurbaines séparant deux communes voisines et dont la gestion nécessite d'être prise en compte dans la PNSFMR.

Le second rapport correspond à la version actuelle de la PNSFMR dont il est attendu des améliorations au sortir du forum. La présentation de ces deux rapports a été suivie d'un débat général.

Dans la seconde partie de la plénière, une présentation de l'expérience de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire telle que vécue par la communauté burkinabé a été présentée par le consul honoraire du Burkina Faso à Soubré (Côte d'Ivoire). Après le débat occasionné par cette communication et la synthèse du modérateur, les groupes thématiques de travail ont été constitués pour préparer les ateliers de l'après-midi. Au total, cinq groupes ou commissions comprenant une centaine de participants ont été formés sur proposition des organisateurs du forum. Chacune de ces commissions, après 3 heures et demie d'échange, a restitué le contenu de ses travaux le lendemain, dans la matinée du dernier jour du forum. Après ces restitutions, la clôture du forum est survenue dans l'après-midi avec la présentation du rapport général.

4.3 Principales conclusions du forum et commentaires

Si, de façon globale, il est ressorti une « approbation générale » des points soumis au forum, il demeure que ce consensus cache sur certains points des différences d'appréciation, en termes notamment de demandes complémentaires de précision et de clarification.

Du statut de la terre et des types de domaines fonciers

Au sujet du statut de la terre, différentes positions exprimées dans des ateliers antérieurs ont été rappelées par plusieurs participants, tant la question reste sensible : « La terre appartient aux premiers occupants », « La terre appartient aux coutumiers », « La terre appartient à Dieu », « La terre appartient à l'Etat ». Pour départager ces positions, le président de la commission ayant traité de la reconnaissance des droits fonciers a rappelé qu'au terme de nombreux ateliers antérieurs et aussi représentatifs, le consensus a été obtenu sur la nécessité de modifier le monopole foncier de l'Etat en associant d'autres acteurs à la gestion de la terre, parce que cette option est restée longtemps inapplicable. Pour définir sa position, la commission s'est référée à la Constitution qui dispose que « *les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple* », avant d'opter pour la formule suivante : « *La terre est un patrimoine commun à la nation. L'Etat organise sa gestion au profit de l'ensemble des acteurs* ». A travers cette formule, on reconnaît sur le territoire national les terres appartenant à l'Etat (Domaine foncier de l'Etat), celles appartenant aux collectivités territoriales (Domaine foncier des collectivités territoriales), et, à côté de chacun de ces deux domaines, les terres appartenant aux individus (Domaine foncier des individus ou des particuliers).

Des titres de jouissance et de propriété individuelle, la sécurisation des droits d'usage

On retient que l'offre de sécurisation foncière devrait être envisagée et conduite selon le principe d'une diversité de reconnaissance des droits, pour tenir compte de la particularité des situations et de la spécificité des besoins de sécurisation des acteurs sur le terrain : des titres de propriété pour les nouveaux acteurs ou toute personne intéressée, des attestations de possession pour les acteurs ruraux (individus, familles, lignages) avec possibilité d'évoluer vers un titre de propriété.

S'agissant particulièrement de l'introduction de documents de possession foncière, on peut dire que les enseignements tirés de l'expérience du PFR (Plan Foncier Rural/ Ganzourgou) sur la démarche de reconnaissance des droits ont été utiles. Afin de réduire les coûts de délivrance des documents de possession, la commission a recommandé l'emploi de l'outil PFR. Par ailleurs, elle a plaidé la cause des franges les plus pauvres de la population, en recommandant d'appliquer à leur bénéfice soit la gratuité de la délivrance des documents de possession, soit des tarifs subventionnés.

Concernant la sécurisation des transactions foncières, la commission a retenu leur formalisation à partir de formulaires adaptés et certifiés par l'administration.

De l'accès à la sécurisation foncière pour les groupes vulnérables

Les groupes socioprofessionnels les plus concernés sont les femmes, les populations des zones péri-urbaines et les pasteurs.

Des offres de sécurisation sont faites, qui confirment les propositions figurant déjà dans le document introductif au forum. Par exemple, le principe d'un quota en faveur des femmes en particulier en zone aménagée est retenu. Par ailleurs, en zone de terroir, la reconnaissance des droits par le biais d'une procédure de constatation de possession foncière, suivie de la délivrance d'un document foncier correspondant, règle la question de la sécurisation des acteurs. Cela permet au titulaire d'un tel document de suivre la procédure requise pour l'obtention de tout autre titre de sécurisation prévu par la loi, y compris le titre de propriété foncière. Du coup, ce sont les modalités de mise en œuvre du cadastre rural qui sont ainsi posées.

Cependant, les propositions de sécurisation en zone non aménagée particulièrement ne fournissent pas d'approches opérationnelles suffisamment claires pour la mise en œuvre d'une sécurisation accrue de ces groupes, notamment les femmes, en prenant appui sur des expériences existantes. De fait, bien qu'au fur et à mesure des différentes versions, cette question semble avoir été prise en compte de façon explicite, les inquiétudes des représentantes des collectifs/réseaux d'associations féminines restent entières à deux niveaux.

D'abord, en accordant une importance particulière à la prise en compte des « réalités et spécificités socioculturelles », la PNSFMR semble aux yeux des femmes faire une forte « allégeance » aux coutumes et aux traditions, alors que ces mêmes coutumes ou pratiques foncières locales sont censées constituer dans bien des cas des facteurs non favorables aux femmes en matière foncière.

Ensuite, du point de vue de la représentativité des femmes au sein des organes et instances locales de gestion foncière (conflits en particulier), les dispositions telles qu'elles sont formulées ne semblent pas garantir une pleine participation et une contribution efficace de leurs représentantes à ce niveau ; aussi, le nombre par exemple de ces représentantes mériterait

selon elles d'être revu à la hausse, de sorte à renforcer la « portée potentielle » des voix des femmes au sein des organes de décision/consultation.

La commission a insisté sur le fait que la sécurisation foncière devrait être suivie de mesures d'accompagnement permettant une bonne mise en valeur des terres, l'absence de telles mesures étant source d'insécurité foncière.

En ce qui concerne les pasteurs (notamment en zones de terroirs agricoles), les conclusions n'ont pas précisé des stratégies et modalités efficaces qui permettent à ceux-ci de peser sur certaines décisions touchant par exemple à l'identification et à la délimitation des aires de pâture ou des couloirs de passage. Il y a donc ici le risque que les modèles ou options des agriculteurs ou, en tous cas, visant seulement l'agriculture restent dominants.

De la place et du rôle de la chefferie coutumière et traditionnelle dans la gestion du foncier rural

La formulation sur le rôle de la chefferie coutumière reste assez imprécise, et la réflexion sur les institutions villageoises et intervillageoises, réduite aux CVD, présentée comme la panacée. Pourtant le décret portant création des CVD, ainsi que les modalités de leur mise en place ne prennent pas suffisamment en compte les leçons antérieures relatives aux comités locaux de gestion des terroirs et les orientations dessinées dans le document des experts. En réalité, l'équipe d'experts avait pensé que le document de la PNSFMR allait rouvrir le débat sur les CVD et les modalités de leur mise en place à la lumière des analyses et propositions. Ceci n'a pas été le cas, en partie du fait que le sujet n'a pas été explicitement discuté jusqu'à en tirer l'ensemble des implications. La promulgation des textes sur les CVD indique que les orientations et les leçons tirées des CVGT n'ont guère été prises en compte ; pour de nombreux observateurs, les CVD ne sont que de pâles copies de CVGT et se caractérisent par leur formalisme poussé handicapant toute appropriation ; le risque est réel que les CVD étouffent les initiatives de gestion des ressources existantes : associations d'usagers, comités de gestion de biens économiques, notamment en étant principalement des outils aux mains du conseil communal plutôt qu'un lieu de souveraineté, d'expression et de contribution. Dans tous les cas, on ne peut qu'observer que le diagnostic et les orientations esquissés dans le document de politique n'ont pas été relayés de manière pertinente dans la relecture du projet de texte sur les CVD.

La question de l'implication de la chefferie coutumière et traditionnelle a été l'un des points les plus âprement discutés. Lors des ateliers précédents, les différents groupes d'acteurs (sauf les chefs coutumiers) avaient insisté pour que les chefs coutumiers comme les chefs de terre soient considérés à titre exclusivement consultatif pour les comités de gestion villageois. La commission 3 du forum de mai 2007 a recommandé explicitement dans son rapport présenté en plénière que les autorités coutumières soient impliquées dans la gestion des conflits fonciers à titre consultatif.

La plupart des autres acteurs, à la différence des chefs eux-mêmes, ont trouvé toute forme d'implication active de ceux-ci porteuse de risques majeurs d'inefficacité des organes de gestion foncière, en termes de gouvernance/démocratie interne et de confusion des rôles notamment ; sans oublier que, dans plusieurs zones (dans l'Ouest notamment), la chefferie est loin de disposer de pouvoirs, si même elle existe.

La commission 2 a également abordé ce sujet, aboutissant à une conclusion différente et recommandant qu'il leur soit « reconnu un rôle actif, en terme d'implication dans les structures locales de gestion des terres, et partant la révision de l'article 7 du décret portant

création des CVD, de sorte à accorder d'office à ceux-ci des fonctions et prérogatives précises au sein de commissions spécialisées ».

En définitive, c'est la proposition de la seconde commission, soutenue par les autorités politiques, qui fut retenue dans le rapport final.

Des droits à accorder aux agrobusinessmen ou nouveaux acteurs et des options prioritaires en matière de politique foncière en milieu rural

Une conception des nouveaux acteurs en termes d'acteurs contribuant à l'économie rurale au même titre que les petits exploitants est indispensable car ils sont à même d'apporter des investissements dans le secteur rural. Il importe donc d'encourager ce type d'acteur plutôt que de voir en lui un concurrent et de lui opposer une quelconque forme d'hostilité. Toutefois, l'élaboration d'un cahier des charges qui précise le plan d'investissement et qui prenne en compte le souci de la préservation de l'environnement notamment à travers une réglementation des défrichements, ainsi que la participation des nouveaux acteurs au financement des nouvelles collectivités territoriales s'avère indispensable.

Même si le forum a fait référence à l'exploitation familiale, et en a tenu compte dans les différentes formes de sécurisation, les organisations de producteurs considèrent que cette option ne constitue pas vraiment une priorité quand on considère le refus de mettre en œuvre des dispositions « encadrant » mieux l'activité des agrobusinessmen au vu des effets pervers, du non-respect des cahiers des charges que cette catégorie d'acteurs manifestent dans certaines zones. Ces organisations paysannes déplorent en outre l'absence de mesures volontaristes d'accompagnement pour permettre aux exploitations familiales de renforcer leur compétitivité. Des inquiétudes ont été émises quant à la disponibilité des terres pour les générations futures au regard de l'évolution démographique.

Les représentants des OP ont clairement évoqué des questions qui tiennent aux dimensions suivantes : la limitation des superficies à concéder à l'agrobusiness (notamment dans certaines zones), l'accès des exploitations familiales aux zones aménagées hydroagricoles et leur prétention au bail emphytéotique, le suivi plus rigoureux et les sanctions en cas de non-respect des conditions du bail (l'expérience montrant le laxisme administratif à cet égard), enfin la *rétroactivité des dispositions* dans la perspective de la loi foncière, notamment celles relatives à la limitation des superficies. Le contenu du document de politique comparativement à la version de décembre 2005 représente sans aucun doute des concessions faites à l'agrobusiness. La nouvelle version se trouve conforme à la vision gouvernementale d'un Burkina Faso sur la voie de la modernisation de l'agriculture.

Les enjeux de l'émergence d'une exploitation familiale compétitive (un des objectifs centraux de la PNSFMR) devraient être clairement explicités avec ses implications en termes de cohérence et de complémentarité des politiques de développement, selon les opinions de certains représentants des organisations de producteurs et d'observateurs de la dynamique de l'agriculture au Burkina Faso. La modernisation de l'agriculture peut passer par ce type d'agriculteurs pour lesquels des dispositions et des mesures d'accompagnement ont été prises (notamment au plan du foncier). Les « nouveaux acteurs » ne sont pas, loin s'en faut, les plus aptes (en termes de priorité) à dynamiser l'agriculture, résoudre les problèmes d'emploi et de gestion durable des ressources naturelles. Telle est l'analyse découlant de la position des organisations de producteurs et d'une majorité d'élus locaux.

A bien des égards, le rapport final du forum semble plutôt accorder une importance particulière à la « promotion des grandes exploitations » impulsées par des acteurs venant

hors de l'agriculture (« nouveaux acteurs ») comme voie principale de la modernisation et de la compétitivité de l'agriculture, ou en tout cas ceux qui vont donner l'exemple.

Cela repose sans doute sur une préoccupation majeure : faire endosser par la PNSFMR et le projet de loi l'objectif de modernisation de l'agriculture reposant en priorité sur l'investissement privé venant de l'extérieur (d'autres acteurs que ceux déjà installés).

Du plan d'action et de mise en œuvre

La loi est l'outil d'opérationnalisation de la PNSFMR. A ce titre, le plan d'action doit décliner les actions primordiales, le chronogramme et les acteurs de mise en œuvre. Une approche participative qui tienne compte des différents enjeux fonciers, de la sécurisation des exploitants tout en préservant les ressources naturelles dans une perspective de lutte contre la pauvreté doit être adoptée.

L'une des insuffisances du forum réside justement dans le fait qu'au sortir de cette rencontre, on ne dispose pas d'éléments directeurs pour l'élaboration du plan d'action, ou pour la finalisation du « *draft* » de la loi. La loi à elle seule ne suffit pas à une mise en œuvre adéquate des orientations de la politique et de la poursuite des objectifs visés. Il s'agit d'un outil ; à côté, il existe un ensemble de mesures institutionnelles et d'accompagnement telles que l'exigent le diagnostic et les orientations posés, ainsi que l'appui au processus de mise en œuvre : compétences et capacités des acteurs, supervision, suivi, application des sanctions. Certes il est indiqué qu'une étude viendra préciser le besoin de formation. Mais la PNSFMR ne devait-elle pas préciser le cap à franchir en termes de compétences, capacités, aptitude au dialogue entre acteurs de façon à baliser suffisamment la réflexion sur les formations induites ?

Sur un tout autre plan, le forum indique qu'il faut s'interroger sur la question du financement. Il aurait pu et dû donner des indications précises à ce sujet ; on aurait dû s'attarder sur la phase pilote qui, elle, peut être assumée dans le cadre de plusieurs projets déjà existant. Aucune indication nouvelle suffisamment précise n'est sortie ou n'a été confirmée à ce sujet, comparativement à la version antérieure du document (celle qui a été soumise au forum). Concernant la présentation de l'avant-projet de loi, avant que le document de politique ne soit adopté, les autorités politiques ou ministérielles ont tenu à ce que soit élaborée une version préliminaire de la loi, qui a été présentée au forum, censée examiner et valider le document de politique. Divers acteurs rencontrés n'ont pas approuvé une telle démarche interprétée à bien des égards comme un « forcing » effectué par les autorités de haut niveau.

Cela révèle sans doute la préoccupation majeure de faire adopter un certain nombre de dispositions, en particulier celles qui sécurisent les initiatives des nouveaux acteurs à travers les investissements dans la terre en milieu rural.

Du suivi-évaluation

Selon les conclusions du forum, le suivi-évaluation consistera « en la capitalisation des informations disponibles au niveau des projets, programmes et départements ministériel ; la définition d'indicateurs clés et les données à collecter ; la constitution d'une base de données ainsi que la définition d'une structure de suivi-évaluation ».

En fait, il n'existe pas de base de référence ; on ne dispose pas d'indicateurs clairs et consensuels (ce qui aurait pu être proposée dans le document de politique) ni de dispositif pour collecter des données fiables. Ni les ateliers, ni le forum n'ont formulé des critères à

partir desquels élaborer les indicateurs, ou n'ont donné des indications sur les modalités institutionnelles pour le système de suivi-évaluation.

On notera que plusieurs questions, bien qu'ayant été évoquées pour certaines d'entre elles par les commissions de travail des ateliers de concertation, n'ont pas été examinées de façon approfondie lors du forum. La plupart des sujets de discussion relatives à ces questions l'ont été soit insuffisamment, selon l'avis de certains acteurs rencontrés, soit ont été reportés à des exercices ultérieurs (processus d'élaboration de la loi et du document de mise en œuvre).

De fait, si l'on considère que le forum s'inscrivait dans le contexte d'une consolidation du document de politique, on peut se demander si la démarche qui a prévalu à son organisation a été aussi productive que de nombreux acteurs l'auraient souhaité. De façon générale, les entretiens montrent que les acteurs les plus exigeants n'ont pas véritablement senti qu'il s'agissait d'une étape ultime, faisant suite à d'autres étapes. « Dans le fond, nous dirons que le forum a plus confirmé les consensus déjà obtenus au cours des phases précédentes de concertation qu'il n'a permis d'en atteindre de nouveaux », comme l'a exprimé l'un des participants ; ou encore : « Les principales questions qui étaient attendues ont été plus ou moins superficiellement abordées ou « réglées » sans véritable débat contradictoire basé sur une confrontation d'arguments, et avec un consensus cachant des différences d'interprétation (chefferie, agrobusiness, élaboration de la loi, stratégie de mise en œuvre) ».

Le témoignage d'un participant illustre ces attentes déçues pour certains, sans pour autant qu'il soit possible de préciser la proportion de ceux qui se retrouvent dans ce type d'assertions.

Encadré 3 : Le témoignage d'un participant au forum

« Au niveau des travaux en atelier : il semble bien que l'ensemble des quatre groupes thématiques ont eu du mal à entrer dans leur sujet, bien que des TDR y relatifs aient été produits et mis à disposition. Dans la plupart des cas, les débats ont été conduits d'une manière telle que l'on aurait pu croire plutôt à une toute première série de concertations, avec un examen exhaustif du contenu du document de politique, même des points sur lesquels le consensus avait été obtenu au cours des concertations précédentes ». « Tout semblait être reposé sur la table comme au départ » avec comme conséquence que le temps a souvent manqué pour s'appesantir sur les points devant véritablement et prioritairement être examinés. »

Au niveau de la plénière : la lecture du rapport général n'a pas semblé tout à fait fidèle aux rapports des quatre commissions thématiques pourtant préalablement présentés en séance plénière. Par exemple, sur la question de la chefferie coutumière et traditionnelle, pendant que le rapport de la commission confirme l'option d'un rôle purement consultatif, le rapport général soutient l'option contraire d'un rôle actif, avec le principe d'une participation active et de fait de celle-ci au sein des CVD.

Autre exemple : les travaux en commission ont soutenu la position défendue par certains acteurs déjà lors des ateliers régionaux, selon laquelle le principe de la limitation des superficies à attribuer aux opérateurs privés devrait être affirmé sans ambiguïté, avec même des propositions d'échelle de superficies qui doivent prendre en compte les spécificités sociofoncières régionales. Cette position n'est pas ressortie avec la même portée dans le rapport général, même si par ailleurs la question de la lutte contre la spéculation a été soulignée.

Enfin, sans pour autant remettre en doute l'intégrité, les compétences ou la capacité des personnes ressources commises à certaines tâches au cours du forum, il est remarquable que la responsabilité de la conduite/animation des travaux en commission a été plus ou moins systématiquement confiée à des acteurs étatiques (cadres politiques ou techniciens : gouverneurs de région, directeurs généraux ou centraux, chefs de service, chefs coutumiers ou traditionnels), comme si « on craignait que les choses n'échappent à un certain contrôle ». Même s'il n'y a pas de données indiquant que cela ait pu affecter sensiblement le cours des débats, il demeure que cette démarche n'est pas en ligne avec l'idée de départ qui consistait à confier à des personnes ressources extérieures aux enjeux le soin de piloter le processus et les débats entre groupes d'acteurs.

Les experts n'ont pas réussi à contrôler l'évolution en ce sens, d'une part à cause de la forte pression pour s'en tenir à la cadence des autorités politiques, d'autre part peut-être à cause d'une lassitude croissante sur un dossier qui s'éternisait.

La version post-forum du document de politique

Le document de politique a fait l'objet d'une finalisation après le forum avec la DGFROP. La tâche a été confiée à des personnes ressources ayant travaillé étroitement avec ladite institution dans le cadre du processus en cours. Les membres de l'équipe d'experts n'ont pas été associés à ce travail de finalisation, qui aurait en fait été le prolongement ultime de leur processus d'implication, comme cela avait en fait été proposé dans l'offre technique soumise par DID.

La finalisation du rapport du forum a connu un certain retard. Une première version transmise par la DGFROP a été suivie presque aussitôt de la rectification de la DGFROP selon laquelle celle-ci n'était « pas la bonne ». Puis s'ensuivit la version finalisée. Ce flottement serait dû, de l'avis de certaines personnes impliquées dans le processus de finalisation, d'une part à l'absence de cadrage de la démarche au sein de l'équipe des rapporteurs, de sorte que la première version a pu être transmise par l'un d'entre eux sans l'avis préalable des autres.

4.4 Le processus d'adoption finale

Le document adopté par le forum ainsi que la version qui a été confirmée en définitive en conseil des ministres sont pratiquement de même facture. En effet, en dehors de la formulation d'un nouvel axe au niveau de l'orientation ⁴²⁷, la version adoptée reprend et consacre les dispositions du rapport final du forum de mai 2007.

Au plan strictement technique, et de l'avis de personnes avisées, l'adoption du document aurait dû suivre rigoureusement une démarche devant permettre aux acteurs ayant été impliqués de vérifier qu'il est conforme au rapport du forum ou, éventuellement, de soulever certaines questions qu'ils estiment insuffisamment clarifiées lors du forum. Le CNSFMR était l'instance habilitée par excellence au vu de ses missions dans le cadre du pilotage de ce processus.

La procédure a plutôt été « simplifiée », de sorte qu'après le forum le MAHRH a transmis directement son rapport technique au secrétariat général du gouvernement, accompagné du projet de décret portant adoption, avec copie aux différents ministres pour observations.

C'est dire que le CNSFMR n'a pas eu à se réunir pour transmettre de manière explicite les directives découlant des conclusions du forum sur les révisions à porter au document ; il ne

²⁷ Axe 1 : Clarifier et définir les types de domaine foncier.

s'est pas non plus réuni pour examiner et donc donner son aval au ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques sur la version à soumettre au gouvernement. On peut donc en déduire que c'est simplement sur la base du document final issu du forum que le ministre a introduit son rapport en conseil des ministres, et c'est dans ces conditions que le conseil des ministres a adopté, le 5 septembre 2007, le document de PNSFMR.

Les éléments commentés dans la description du forum prennent en compte les modifications apportées par le forum, car le rapport final du forum entérine ces points tels que rapportés en plénière. Cependant, il faudrait ajouter qu'à l'issue du forum, et conformément aux conclusions des débats en commissions, la « police rurale » (proposée depuis la version de décembre 2005) est abandonnée car non pertinente.

Les principales évolutions (entre le document soumis au forum et la version adoptée) sont présentées dans les pages qui suivent.

- **Du point de vue de la vision et des objectifs de la PNSFMR**

L'objectif global défini dans la version forum élargit la notion d'« *acteurs ruraux* » à l'« *ensemble des acteurs ruraux* », afin de donner un contenu ouvert et inclusif à cette notion et éviter ainsi toutes considérations restrictives.

Tableau 1 : Les principales évolutions des objectifs de la PNSFMR (entre le document soumis au forum et la version adoptée)

Document de travail version forum mai 2006	Document final version adoptée en octobre 2007
Objectif global « Assurer aux acteurs ruraux, dans leur diversité, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable ».	Objectif global « Assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable ».

- **Du point de vue des orientations et axes stratégiques**

Les droits du « privé » et des « particuliers » sont explicitement pris en compte dans la version adoptée.

Tableau 2 : Les principales évolutions des orientations et axes stratégiques (entre le document soumis au forum et la version adoptée)

Document de travail version forum mai 2006	Document final version adoptée en octobre 2007
<p>ORIENTATION 1 : RECONNAITRE ET PROTEGER LES DROITS LEGITIMES DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS RURAUX SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES</p> <p>Axe 3 : Reconnaître les droits de l'Etat et des collectivités territoriales</p> <p>Axe 4 : Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs »</p>	<p><i>ORIENTATION 1 : RECONNAITRE ET PROTEGER LES DROITS LEGITIMES DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS RURAUX SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES</i></p> <p>Axe 3 : Reconnaître les droits de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers</p> <p>Axe 4 : Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs » et du privé</p>

En faisant une lecture croisée des deux versions (tableau 2), il apparaît qu'un nouvel axe est formulé dans la version adoptée, entraînant ainsi un reclassement des axes au niveau des orientations 4, 5 et 6.

Tableau 3 : Les principales évolutions des orientations et axes stratégiques (entre le document soumis au forum et la version adoptée)

Document de travail version forum mai 2006	Document final version adoptée en octobre 2007
<p>ORIENTATION 4 : AMELIORER LA GESTION DE L'ESPACE RURAL</p> <p>Quatre axes au total</p>	<p>ORIENTATION 4 : AMELIORER LA GESTION DE L'ESPACE RURAL</p> <p>Cinq axes</p> <p>Nouvel axe 1 : Clarifier et définir les types de domaine foncier.</p>

C'est surtout la version adoptée qui explicite véritablement le droit de la société civile de bénéficier de l'appui nécessaire à l'accomplissement des tâches qui lui sont reconnues dans la mise en œuvre et le suivi de la PNSFMR.

Tableau 4 : Les principales évolutions des orientations et axes stratégiques (entre le document soumis au forum et la version adoptée)

Document de travail version forum mai 2006	Document final version adoptée en octobre 2007
<p>ORIENTATION 6 : RENFORCER LES CAPACITES DES SERVICES DE L'ETAT, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE FONCIERE</p> <p>Axe 1 : Renforcer l'efficacité des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriales</p>	<p>ORIENTATION 6 : RENFORCER LES CAPACITES DES SERVICES DE L'ETAT, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE FONCIERE</p> <p>Axe 1 : Renforcer l'efficacité des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile</p>

- **Du point de vue de la stratégie de mise en œuvre**

Il est notable que les concertations ont permis d'aboutir à un programme de mise en œuvre plus détaillé, plus complet et plus cohérent dans la version adoptée.

Tableau 5 : Les principales évolutions de la stratégie de mise en œuvre (entre le document soumis au forum et la version adoptée)

Document de travail version forum mai 2006	Document final version adoptée en octobre 2007
<p>5.2. ELABORATION D'UN PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNSFMR</p> <p>A. Information, sensibilisation, formation</p> <p>B. Elaboration participative et concertée d'une loi cadre sur le foncier rural</p> <p>C. Actions pilotes de mise en oeuvre de la PNSFMR et de la loi cadre sur le foncier rural</p> <p>D. Règlement des conflits fonciers locaux</p>	<p>5.2. ELABORATION D'UN PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNSFMR</p> <p>A. Information, sensibilisation, formation</p> <p>B. Elaboration participative et concertée d'une loi cadre sur le foncier rural</p> <p>C. Actions pilotes de mise en œuvre de la PNSFMR et de la loi cadre sur le foncier rural</p> <p>D. Règlement des conflits fonciers locaux</p> <p>E. Le renforcement des capacités de l'Etat</p> <p>F. Les mécanismes de financement</p> <p>G. Le suivi-évaluation</p> <p>H. Les mesures d'accompagnement</p>

Les étapes suivantes : élaboration de la loi

Il faut rappeler que l'écriture du projet de loi a commencé avant l'adoption de la PNSFMR ; une version a même été présentée au forum national. Sa rédaction est supervisée par DID et mobilise des juristes. Le processus d'élaboration a suivi également une démarche participative, sous forme d'ateliers régionaux de concertation, organisée en s'inspirant de la démarche d'élaboration de la PNSFMR, mais sans en atteindre la même profondeur, selon l'avis des groupes stratégiques non étatiques. Même si le souci d'une participation inclusive semble évident, la démarche adoptée ne permet pas toujours aux différents acteurs d'y apporter véritablement des contributions élaborées et bien construites, fondées sur des analyses soutenues par un processus de concertation interne. Par exemple, très souvent, les différentes versions de l'avant-projet de loi sont transmises aux acteurs quelques jours avant la tenue des ateliers de concertation, sans non plus cette réflexion préalable approfondie pour percevoir réellement le sens et les implications des termes de la loi²⁸.

De l'avis de nombreux observateurs, les organisations de producteurs notamment, le processus participatif n'a pas atteint le même niveau que celui mis en œuvre pour l'élaboration de la PNSFMR.

²⁸ Cf. Annexe lettre CPF/FEPAB à la DGFROP de novembre 2008.

IV. LA PARTICIPATION PERMET-ELLE DES POLITIQUES PERTINENTES ? ANALYSE ET ENSEIGNEMENTS DU PROCESSUS DE FORMULATION DE LA PNSFR

1. Forces et limites du processus d'élaboration

1.1 « Le processus le plus participatif jusqu'à présent », des apports majeurs de la participation au document final

La politique foncière élaborée dans le document présente des qualités importantes. Elle est fondée sur un diagnostic rigoureux, exhaustif et fidèle des réalités sociofoncières au Burkina. Elle marque une rupture avec la RAF, par son pragmatisme et par le processus participatif qui le caractérise. Ces appréciations ont été faites par les différents acteurs qui ont pris part au processus. La PNSFMR porte une vision de la sécurisation non pas exclusivement en termes de propriété (titres fonciers), mais ouvre à des formes diversifiées de sécurisation convenant aux acteurs. Elle s'efforce de lier légitimité et légalité dans ses orientations, ce qui a été la faiblesse essentielle des politiques antérieures.

Elle prend en compte une dimension cruciale, souvent manquante, complétant dans les documents de politique : les mécanismes de mise en œuvre, le principe d'une phase pilote et le suivi-évaluation.

La version préliminaire du document de politique produit par l'équipe d'experts, puis celle issue des concertations et soumise au forum national révèlent sans ambiguïté un point majeur : les débats participatifs ont permis de réviser en profondeur le document initial²⁹ beaucoup plus dans la forme, les précisions que sur le fond initial. Toutefois les débats contradictoires sont parvenus à faire infléchir certaines orientations ou positions plus dans un sens que dans l'autre : par exemple sur des sujets comme la place de la chefferie ou encore de l'agrobusiness. Ces groupes d'acteurs ont en définitive trouvé satisfaction avec les formules retenues, au grand dam des organisations de producteurs principalement.

La production de la version préliminaire a largement utilisé la consultation avec les acteurs de terrain (lors des tournées) et lors de l'atelier avec les personnes ressources. La concertation a permis aux consultants de mieux comprendre et de donner au document sa tonalité, de situer les priorités et l'importance que les acteurs accordaient aux différentes questions évoquées. Si le document présente des qualités, il le doit pour l'essentiel aux contributions successives au diagnostic ainsi que sur les orientations de politique. A y regarder de près, la démarche s'est efforcée de rendre possible un débat démocratique : « Une démocratie participative n'est possible qu'à la condition de soumettre au débat démocratique et à la participation de tous des thèses ou des hypothèses formalisées en vue d'un tel débat »³⁰. Elle s'éloigne des approches populistes souvent en vigueur qui se cantonnent à organiser des séances d'écoute béate ou de

²⁹ H. Ouédraogo *et al.*, « Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural », version de mai 2005 et version de décembre 2006.

³⁰ Marc Crépon et Bernard Stiegler, *De la démocratie participative. Fondements et limites*, Mille et Une Nuits, 2007.

collecte des doléances des « populations » sans généralement cerner la stratification et les lignes de clivages en leur sein.

Les enquêtes réalisées auprès des participants à l'occasion de cette recherche le confirment. Au total, 62 % des participants interrogés (125 personnes, ayant toutes pris part à des ateliers de concertation ainsi qu'au forum) estiment que ce processus est le plus participatif qu'ils aient connu jusque-là. Cette proportion est plus forte au sein des catégories sociales autres que les fonctionnaires : 63 % pour les organisations de producteurs, 79 % pour les autorités coutumières et 72 % pour les élus locaux. Un faible pourcentage de l'ensemble des participants répond par la négative (11 %). On voit à quel point il s'agit de l'exemple de processus de concertation entre acteurs le plus avancé en matière d'élaboration des politiques publiques, au Burkina Faso et sans doute en Afrique de l'Ouest, d'après les témoignages d'observateurs avisés.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques estime qu'il est parvenu à élaborer un document de politique foncière auquel les principaux acteurs ont effectivement pris part. Pour les autorités, ce processus est qualifié comme étant l'un des plus participatifs dans le secteur de l'agriculture. Le consensus a été atteint et exprimé au cours du forum, préoccupation importante, selon les autorités.

De l'avis d'acteurs avertis, outre le contenu du document de politique, les objectifs et principes énoncés, la PNSFMR innove par rapport à la RAF et à bien d'autres documents de politique par l'accent qu'elle met sur deux dimensions : (i) la nécessité de conduite d'actions pilotes à titre expérimentale visant à tester la pertinence, la cohérence des mesures et actions préconisées, (ii) la mise en place d'un dispositif rigoureux de suivi-évaluation, à la fois pour la phase expérimentale et la mise en œuvre généralisée. En soutenant ces deux positions, la PNSFMR se donne la possibilité de réagir et de s'améliorer dans son contenu : elle reste ouverte à son amélioration à l'épreuve du terrain. Cette position est différente de l'interprétation qui en est faite dans le document de capitalisation³¹ de l'expérience de cette élaboration consistant à voir l'évaluation au bout de cinq ans.

Une mission de la Banque mondiale, sur requête du gouvernement du Burkina Faso, a procédé à une revue du processus d'élaboration de la PNSFMR et de son contenu. La mission a porté les principales appréciations suivantes : (i) il s'agit d'un processus participatif effectif, (ii) le contenu du document s'inspire des bonnes pratiques en matière de gestion foncière dans le monde, (iii) l'approche consistant à s'appuyer sur les ressources humaines locales révèle la vitalité des compétences dans le domaine du foncier au Burkina Faso, notamment au sein de la société civile, comparativement à la majorité des pays en Afrique subsaharienne³².

Ces différents éléments, qui font la qualité et la richesse de la PNSFMR, sont le fruit de l'intervention des experts (connaissance de la thématique) et des différentes rencontres de concertation qui ont permis une large participation, et surtout de l'originalité de la démarche méthodologique. La comparaison entre la version préliminaire du document de PNSFMR (avril 2005) et celle introduite au forum national (mai 2007) indique des progrès importants qui ont été établis du fait de la concertation. Il y a eu moins de divergence fondamentale que d'enrichissement et de précisions permettant de rendre la politique compréhensible. Cela s'explique par le capital de connaissance préalable des experts ainsi que par la prise de

³¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, « Pour une politique pragmatique et consensuelle de sécurisation foncière en milieu rural », septembre 2007.

³² Aide mémoire de mission de revue de la Banque mondiale, juillet 2006.

connaissance de documents existants. La consultation a permis d'intégrer des dimensions cruciales, tenant compte des priorités des acteurs, ainsi que de leurs capacités de mise en œuvre des orientations, d'apporter aussi des précisions. Par conséquent, on peut considérer que le mode de consultation a permis d'asseoir le « consensus » sur les options portées par les acteurs ruraux, de trancher certains débats sur le diagnostic ou les orientations en référence à la réalité de leurs expériences et vécu sur le terrain.

Si les forces du processus, dans la forme et le contenu, font l'unanimité, ce n'est pas le cas des limites, et cela se comprend aisément. Deux aspects sont discutés dans la présentation des limites : les données factuelles telles qu'issues des informations (rapports, enquêtes quantitatives, entretiens avec acteurs), de l'analyse et interprétation de ces données. La recherche a tenu à être la plus objective possible dans la présentation des données factuelles (déduites logiquement des sources d'information).

Il est intéressant de voir que les perceptions sont contrastées. Il n'y a pas de ligne de démarcation dans l'analyse entre groupes stratégiques sur les limites du document. On peut simplement dire que la tonalité critique provient de manière dominante d'acteurs de groupes stratégiques appartenant aux producteurs agricoles, au monde associatif travaillant sur les questions foncières et à certaines personnes ressources. Elle est alimentée également par une analyse de l'exercice (effort de distanciation) de certains experts ayant pris part au processus.

1.2 La question des groupes stratégiques dans le processus de consultation

La légitimité de la représentation

On note que les mécanismes de sélection des participant(e)s aux différentes rencontres n'ont pas toujours garanti une représentativité effective des acteurs concernés, en termes notamment de légitimité. Le CNSFMR, dont le secrétariat technique est assuré par des représentants du même ministère de l'Agriculture, s'est chargé de la transmission des documents d'invitation et des rapports successifs à soumettre en débats, mais en général les délais ont toujours été courts entre la date de notification de l'invitation accompagnée du rapport introductif à lire et la date de la rencontre de concertation. Dans la plupart des cas, cela n'a été que de quelques jours ; parfois c'est séance tenante, en salle, que de nombreux participants ont pu disposer de documents de travail.

Par ailleurs, en interne au niveau des différents groupes d'acteurs, la question centrale de l'identification/désignation des délégué(e)s devant y prendre part ne semble pas avoir été conduite avec toutes les exigences de rigueur et d'efficacité voulues. En effet, les représentant(e)s aux ateliers ou au forum ne semblaient pas toujours avoir été désignés sur la base de leurs aptitudes à comprendre et de leurs capacités à apporter des contributions pertinentes.

C'est le cas des organisations féminines où la sélection a retenu les personnes les plus visibles, alors que cela est contesté par d'autres. On a même assisté à quelques cas de « double représentation » d'une même et seule catégorie d'acteurs, offrant souvent du coup le spectacle des « batailles pour les perdiems » : exemple des représentantes des femmes à l'atelier régional de Koudougou en mai 2006.

En ce qui concerne les organisations de producteurs, bien que ce soient les organisations légalement reconnues qui ont désigné les représentants, il n'en demeure pas moins que certains estiment n'avoir pas eu voix au chapitre, en particulier les éleveurs. On voit ainsi que les organisations ne présentent pas le niveau d'inclusion auquel elles prétendent.

Pour le cas des nouveaux acteurs ou « agrobusinessmen », cette catégorie est en fait très diversifiée et peu organisée. Il n'existe pas de structure regroupant les opérateurs économiques en milieu rural dans le secteur de l'agriculture. De fait, ils ont été sélectionnés au « hasard » sur la base de la connaissance qu'a l'équipe des consultants ou l'administration. Nombreux sont ceux d'entre eux, en particulier ceux qui représentent les plus importants volumes d'investissement et de superficies exploitées, qui n'ont pas été impliqués dans la concertation. Il s'agit en réalité des plus gros exploitants privés en termes de superficie et assumant essentiellement de hautes fonctions dans l'administration civile ou militaire. Présents de manière importante dans diverses zones du pays, en zone péri-urbaine et sur les périmètres irrigués, ils ont brillé par leur absence : cela s'explique par le profil bas dont ils font preuve. Leur objectif est-il de voir évoluer assez rapidement le statut des terres occupées en titre foncier ou bénéficier de droits d'exploitation privilégiés (sur les terres aménagées) sans avoir à monter bruyamment au créneau, du fait qu'ils sont largement décriés par les tenants de l'exploitation agricole familiale ? Plusieurs indications et entretiens avec ce type d'acteurs le laissent penser.

L'une des conséquences de leur absence est que les producteurs de l'exploitation agricole familiale ont, à l'occasion des ateliers régionaux par exemple, très souvent contesté (à tort ou à raison) le statut des acteurs mis en face d'eux ou à leurs côtés comme représentants de l'agrobusiness, considérant que ceux-ci n'étaient pas les « vrais agrobusinessmen » représentatifs et, du coup, n'étaient donc pas fondés à porter la réflexion et les contributions des gros exploitants privés. Du reste, même ceux-ci n'ont pas toujours été présents, comme ce fut le cas à l'atelier catégoriel de Kaya de mai 2006.

En ce qui concerne la chefferie, il ressort que c'est la chefferie politique (les « porteurs de bonnets ») qui a parlé, non les chefs de terre. Cela s'explique par la position de la chefferie politique qui tient les discours et les décisions dans la gestion des villages et qui revendique la prérogative de tenir les discours politiques sur la terre. Les chefs de terre étant de plus en plus rares (en termes d'exercice de la fonction), leur pouvoir étant plus basé sur les actes culturels, leur dissémination (absence de corps social) fait qu'en pratique, il était difficile d'imaginer qu'ils prennent la parole en tant que groupe, quand bien même ils détiennent des pouvoirs de contrôle importants sur le terrain.

Le niveau d'organisation préalable au sein du groupe social influe très largement sur le niveau de légitimité et de sélection des participants. A l'exception de la chefferie politique qui dispose d'une auto-organisation bien établie, pour les autres groupes sociaux les organisations ont été invitées par l'équipe des consultants ou l'administration, et, dans certains cas, les individus eux-mêmes (14 % des participants au forum national).

On note en outre que les concertations préalables au sein des groupes sociaux avant la tenue des différents ateliers de concertation (par groupes d'acteurs et par région) et le forum ont été rares. Les organisations de producteurs en ont organisés quelques-uns en concertation et avec l'appui du GRAF, sans que cela ne soit officiellement retenu dans la démarche et le budget retenu pour la participation.

C'est cela qui permet au groupe d'estimer que 55 % des personnes représentant la catégorie des producteurs ont pu discuter et définir des positions avant les ateliers de concertation. Dans l'ensemble, ils sont 42 % à estimer que l'organisation à laquelle ils appartiennent a pu définir des positions propres avant le forum national ; 52 % des participants au forum estiment avoir pu discuter de manière suffisante avec d'autres personnes du même corps social avant de participer au forum.

L'examen des ateliers de concertation avec les groupes sociaux ainsi que les entretiens, indiquent qu'à l'exception de la chefferie coutumière et dans une certaine mesure des organisations de producteurs, les positions défendues étaient portées par les participants et ne reflétaient pas des positions débattues et arrêtées par le groupe stratégique, de manière consensuelle et en tenant compte de la diversité de sa composition (sous-groupes stratégiques) avant la rencontre. Le coût des rencontres préalables n'a pas été prévu dans le budget du programme, or cela reste hors de portée des organisations, bien que plusieurs responsables en aient eu une claire conviction.

En dehors de ces dimensions inhérentes aux conditions d'organisation, les institutions sont souvent hiérarchisées, dirigées et gérées par des personnes défendant des points de vue pour lesquels elles ne recherchent pas forcément à construire un consensus. Elles sont conçues quelquefois comme des instruments de visibilité partisane ou individuelle (pour des motivations diverses) aboutissant à une situation où il n'y a pas une quête ou un souci de développer la représentativité et la responsabilisation à l'égard du groupe social qui mandate.

Une autre réflexion concerne les limites mêmes des organisations formelles existantes, en particulier la mesure dans laquelle elles représentent les membres d'un corps social donné. Si cette réflexion est fondée dans les pays occidentaux, elle est encore plus vraie dans le contexte africain et au Burkina Faso. Si l'hypothèse selon laquelle les représentants ne reflètent pas la diversité des acteurs du corps social ou ceux les mieux à même de présenter, d'expliquer les problèmes, la vision ainsi que les fins attendus, il y a des risques que les résultats attendus de la concertation soient limités.

En résumé, les témoignages suivants illustrent d'une manière ou d'une autre ces différentes insuffisances du processus.

Encadré 4 : Le témoignage d'un responsable des organisations paysannes

Le processus de préparation des organisations paysannes pour une participation effective et constructive aux différents ateliers de concertation relative à la sécurisation foncière en milieu rural a connu de manière générale un certain nombre de contraintes, dont principalement :

- la transmission tardive des documents de travail,
- les délais courts accordés pour la préparation de nos structures en prélude à la participation aux cadres formels de concertation,
- la multiplicité des versions des documents de travail transmises à nos structures,

Toutes choses qui n'ont pas facilité l'appropriation du processus mais aussi des documents par nos leaders et membres à la base.

B. A. le 21/11/08 à Ouagadougou

Encadré 5 : Le témoignage d'une représentante des femmes

En tous cas, la PNSFMR est très pertinente, et c'était la bienvenue. Moi j'ai participé à quelques rencontres au nom de ma structure en particulier et de toutes les femmes du Burkina en général.

Cependant, s'il faut parler de ce qui n'a pas marché, moi je dirais que :

au niveau logistique, on aurait pu mieux faire : parfois, la salle était si petite pour le nombre de personnes invitées que tout le monde « se cherche » ; par exemple à la rencontre dans la salle du Liptako-Gourma, c'était pratiquement impossible de s'exprimer ; tout le monde voulait parler en même temps, on était assis « coincés-coincés » et on parlait de tout à la fois ;

il n'y a généralement pas de feed-back après que nous ayons reversé nos contributions, ou c'est nous qui n'en recevons pas. Toujours est-il que c'était difficile pour nous, et c'est encore aujourd'hui difficile pour nous de savoir qu'est-ce qui a été pris en compte ou non, qu'est-ce qui a évolué ou non... Ou bien qu'est-ce qu'ils font de nos observations et contributions ? Est-ce que même la version adoptée là n'est pas comme ça ?

on nous transmettait souvent des versions différentes pour la même rencontre, c'était à croire que les organisateurs eux-mêmes ne maîtrisaient pas vraiment la question de l'actualisation des versions. Peut-être eut-il fallu travailler lors de ces rencontres-là sur la base simplement de la synthèse des observations, commentaires et contributions des uns et des autres...

Entretien avec Mme Z./N. L. le 9/01/09 à Ouagadougou

La qualité de la contribution

D'une manière générale, bien que le document introductif (élaboré par les experts avant les rencontres de concertation) ait été utile pour introduire les débats, il a été difficile d'accès (en termes de compréhension) : 34 % des représentants d'agriculteurs ont trouvé les documents de travail difficile ou très difficile ; 71 % des autorités coutumières ont une telle appréciation, et même 29 % d'élus locaux (collectivités locales). Les entretiens avec les participants révèlent l'ampleur des difficultés qu'ont eues les acteurs à entrer dans le débat, exception faite de la catégorie des fonctionnaires. Les responsables des organisations paysannes rencontrées lors des entretiens individuels nous l'ont révélé. Le débat se portant essentiellement sur de tels documents, il est difficile d'y contribuer : par insuffisance de compréhension ou par crainte de paraître ridicule dans les interventions. Même en ce qui concerne les contributions, étant donné qu'il y a un cadre prédéterminé sur lequel il faut se prononcer, cela exclut potentiellement du débat tous ceux qui ne savent ni lire ni écrire de manière suffisante en français. Ceci explique qu'à plusieurs reprises de nombreux participants ont demandé de traduire les documents en « français facile ». Sans doute aurait-il fallu des documents pédagogiques facilitant la participation et les contributions des acteurs, quel que soit leur niveau, de manière à ce qu'ils puissent apporter toute la richesse de leurs expériences et propositions, lors des activités de préparation des concertations avec les différentes catégories d'acteurs. Plus que la forme du document, les acteurs ruraux sont en mesure de se prononcer sur certaines questions essentielles de diagnostic, d'options, de mesures d'accompagnement si les questions sont formulées de manière suffisamment explicites avec éventuellement les

pistes de réflexion pour leur permettre de rentrer dans le débat, d'exprimer sereinement leur vision et la stratégie telles qu'ils la tirent de leur expérience. En matière de participation, il convient sans doute de bien répondre aux questions suivantes : qu'attend-on concrètement comme contribution ou éclairage de chacune des catégories sociales concernées, comme apports au débat ? Sinon on court le risque de poser des questions trop abstraites ou de nature technocratique à des personnes ne pouvant discuter sous cette forme.

Un second facteur a sans doute limité la qualité des contributions : c'est le délai d'acheminement et d'examen des documents de travail (lors des ateliers préparatoires tout comme lors du forum). Pour 48,5 % des participants au forum, le temps dont ils ont disposé pour analyser les documents soumis au forum n'était pas suffisant ; 62 % d'entre eux admettent n'avoir pas pu lire le compte rendu synthétique des documents de concertation, ce qui aurait pu améliorer le niveau de contribution lors du forum. Ce chiffre est supérieur à 50 %, même parmi les fonctionnaires³³. Lorsqu'on leur demande si le document de base soumis à l'examen au cours du forum reflète les points de vue du participant concerné, ils sont 61,5 % à répondre ne pas le savoir et 10,3 % à répondre non.

Lorsque le temps d'exploitation des documents est limité, lorsque leur accessibilité au plan technique est difficile, lorsque l'on ne dispose pas de l'ensemble des informations suffisantes (comptes rendus) pour se faire une opinion, il n'est pas aisé de faire des contributions pertinentes au débat : telle est la situation dans laquelle se sont trouvés de nombreux participants.

Il n'y a guère de documents de travail produits par les groupes sociaux et faisant une présentation de leur diagnostic propre et de leurs perspectives, comme contribution explicite aux débats. Deux organisations de la société civile, le GRAF et la CPF, anticipant ce risque, s'était fortement impliquées avec l'appui de l'AFDI dans une série d'activités visant à développer le niveau d'information et d'appropriation du document de PNSFMR³⁴. Plusieurs rencontres de concertation ont en ce sens été organisées. Toutefois, de l'avis même des responsables du GRAF et de la CPF, cela est resté insuffisant.

La mise en œuvre des modalités des concertations s'est éloignée des propositions initiales faites par l'équipe de consultants, pour se réduire à une forme caricaturale. Finalement, l'équipe des consultants n'a pas pu superviser de bout en bout au plan technique lesdits ateliers, comme elle l'avait proposé dans son offre.

Les coûts du processus relatifs au temps d'intervention des consultants (en particulier les études préalables et l'interaction avec les groupes d'acteurs, lors d'ateliers et d'exercices décentralisés au plus bas) ont été largement réduits par rapport à la proposition préalable des experts. Ce type de consultations et de débats au niveau le plus décentralisé aurait permis de mieux comprendre non seulement la pertinence des axes (en particulier la reconnaissance des droits de l'ensemble des acteurs) mais aussi les difficultés et donc les mesures d'accompagnement à envisager pour favoriser cette mutation de manière effective. Ainsi des

³³ Cette contrainte essentielle a déjà été soulignée dans les enquêtes sur le processus participatif dans l'élaboration du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté). Pour plus de détails, voir Daniel Thieba « la participation dans l'élaboration des politiques publiques » (2001) ou encore le rapport d'enquête « Participation de la société civile dans l'élaboration du CSLP » (2002).

³⁴ L'organisation d'un pré-forum en prélude au forum national sur la PNSFMR de mai 2007 en est un exemple.

rencontres de travail plus ciblées et plus spécifiques avec des sous-groupes stratégiques, peu représentés au sein des organisations formelles de producteurs, et donc peu visibles en termes de prise de parole lors des ateliers – exploitations familiales en cours d'accumulation, migrants en position de faiblesse, éleveurs transhumants, femmes rurales –, auraient permis d'aborder et d'approfondir nombre de questions.

L'exploitation familiale en cours d'accumulation a des caractéristiques : il s'agit d'un individu, chef de ménage ou jeune au sein d'une grande exploitation familiale, qui se démarque par ses prouesses agricoles, avec très souvent des ressources additionnelles d'autres activités – élevage, petit commerce –, qui agrandit ses superficies (par le biais de transactions diverses), concentre la terre et finalement parvient à des performances techniques et économiques remarquables. Ce type d'exploitant, plus fréquent qu'on ne le pense, est porteur de changements importants.

En réalité le concept de groupe stratégique ne doit pas éclipser l'indispensable travail de repérage des sous-groupes stratégiques en son sein ainsi que de leur positionnement, qui peut être différent ou même opposé sur certains points. Dans la démarche participative, en pratique, cette précaution méthodologique n'a pas pu être observée de manière rigoureuse. Et certains sous-groupes ne disposent pas de capacités organisationnelles et donc politiques pour se faire clairement entendre.

Si l'opinion avait été demandée sur chaque type de rencontre de concertation (pris séparément), les appréciations auraient sans doute considérablement varié. Les entretiens révèlent qu'elles sont plus positives pour les ateliers de groupes d'acteurs (première phase) que pour les ateliers régionaux ou le forum, à propos desquels s'expriment des frustrations concernant l'organisation matérielle.

Les exigences formulées par l'équipe des consultants sur les modalités de la consultation avec les acteurs au niveau décentralisé ont été insuffisamment prises en compte. Ainsi c'est le schéma uniforme d'ateliers de groupes d'acteurs et du forum avec un nombre important de participants qui a été retenu, basé sur le présupposé d'un groupe stratégique uniforme. Il s'agit de perceptions et de modèles de la participation mesurés beaucoup plus à l'aune du nombre de participants qu'à l'effectivité de la représentation (à travers la diversité), de la contribution et des connaissances nouvelles apportées au débat. Les acteurs de la société civile utilisent une expression imagée illustrant amplement cet état de fait : « On ne participe pas, on nous participe », pour bien mettre en lumière qu'ils ne sont pas acteurs à part entière.

1.3 Le contrôle de l'animation et de la synthèse des débats : une neutralité insuffisante

Dans un processus de ce type, il est crucial de mettre en place un dispositif assurant la neutralité de l'animation ainsi que la synthèse des débats. On observe qu'après les ateliers des groupes d'acteurs de Bobo, les membres du comité de pilotage et certaines personnes relevant des administrations centrales ont joué un rôle actif, soit au titre de l'animation des débats, soit des comptes rendus. Ce scénario, qui n'avait en réalité pas été prévu par l'équipe des experts, a pris le pas sur la gestion des activités jusqu'à la fin du forum. Cela a pu conduire, comme nous l'avons indiqué dans les comptes rendus des ateliers et l'évolution des débats, à infléchir

le contenu du document dans un sens donné, soit en termes d'insistance sur certains points, soit en termes de formulation ôtant à certains messages leur tonalité³⁵.

1.4 Le caractère insuffisamment explicite de certains points « de consensus »

Il est intéressant d'examiner en soi ce que l'on appelle consensus général issu des concertations et du forum. Cet examen rapproché montre que, sur bien des points, il s'agit d'un consensus susceptible d'interprétations diverses.

La question du consensus réel concerne aussi les choix en agriculture irriguée de type familial.

Encadré 6 : L'exigence de l'économie d'échelle pour la compétitivité

Fait-on le choix entre une agriculture irriguée de type familial disposant d'un minimum de capital terre ou laisse-t-on la place à des parcelles émiettées dont une proportion importante ont des dimensions insignifiantes sur les petits périmètres (0,12 à 0,20 ha) pour toute tentative d'investissement et de viabilisation économique ?

Elle concerne également les institutions villageoises.

Encadré 7 : Les CVD comme solution miracle pour construire les institutions villageoises

Sur le sujet des institutions villageoises et intervillageoises, l'absence d'évaluations et d'explicitation des implications de l'orientation amène à considérer que les CVD vont régler cette question alors même que ceux-ci dans leur conception et leurs liens avec les communes courent le gros risque d'instrumentalisation. Par ailleurs, étant donné que les enseignements sur les modalités de mise en place et d'appui à ce type de structures n'ont pas été tirés, Il n'est pas possible d'innover dans les stratégies et dispositifs opérationnels. Le consensus sur l'importance d'institutions légitimes au niveau villageois et intervillageois ne clarifie pas les implications en termes de révision des dispositions prévues par les textes relatifs à la décentralisation et le décret instituant les CVD. Des ambiguïtés sur le rôle et les compétences subsistent aux yeux des élus locaux rencontrés après le forum³⁶. Il y a un risque important que les éléments explicatifs des dysfonctionnements des formes antérieures (CVGT notamment) ne soient reconduites à travers les CVD, à cause d'une insuffisante explicitation des implications du document de PNSFMR.

³⁵ Les raisons profondes et les conséquences de cette situation sont développées dans le chapitre 7.2. sur le dispositif de pilotage.

³⁶ On remarquera que ces institutions sont pensées à travers les CVD dont la conception et les modalités de mise en place sont une continuité de ce que le Burkina a connu avec les CVGT. Des remarques et lignes suggérées dans la PNSFMR, il n'y a pas d'innovation dans la conception et la mise en œuvre.

L'absence d'approfondissement des questions clés sur la suite du processus

Ceci concerne particulièrement la mise en œuvre et le suivi-évaluation ; pourtant les experts avaient insisté sur cet aspect de façon à donner une visibilité claire sur la suite. On peut relever qu'aucune idée nouvelle permettant de donner des orientations précises sur la façon dont les autorités de tutelle devaient les conduire n'a été enregistrée lors du forum national ; pas même les modalités de conduite de la phase pilote d'expérimentation (durée, zones, financement, équipes opérationnelles), ou encore le dispositif de suivi-évaluation (indicateurs ou, à défaut, critères, cadre institutionnel, mécanisme de collecte des données). Par ailleurs, les hypothèses critiques sur la mise en œuvre du processus de manière à ce qu'il débouche sur les objectifs déclinés (comportements et capacités des acteurs) ne font pas l'objet d'un examen approfondi dans la mise en œuvre ; ce qui ne permet pas d'explicitier et justifier les mesures (loi nouvelle, nouvelles orientations de politiques agricoles ou d'aménagement, etc.) devant impulser le mouvement d'ensemble. C'est sans doute pour cela que seule la loi est mise en avant dans les réflexions sur la mise en œuvre. Par exemple, aucune leçon n'a été tirée sur un constat simple : c'est l'administration qui, la première, s'est révélée incapable d'appliquer la réglementation relative au processus d'accès à la terre et/ou aux titres fonciers par les « agrobusinessmen » aboutissant aux nombreux travers dénoncés vigoureusement par la plupart des acteurs. Un changement social est plus complexe, l'aspect juridique ou réglementaire n'étant qu'une dimension du cadre incitant aux comportements attendus.

Pourtant, 24 % des personnes enquêtées estiment que les modalités de mise en œuvre constituent l'enjeu le plus important de la PNSFMR ; de nombreux participants lors des ateliers de concertation s'en sont fait les défenseurs, clamant : *« Il faut accorder une place véritable à la stratégie de mise en œuvre de la politique, parce que c'est souvent là la grande faiblesse des politiques ; sinon les principes resteront des déclarations d'intention »*, ou seront vidés du sens que l'on a voulu leur donner. De nombreux participants sortent du forum sans avoir une idée claire des prochaines étapes et des modalités qui leur permettront de contribuer aux discussions, ou au moins d'être informés. A cet effet, plusieurs n'hésitent pas à fustiger l'approche utilisée pour la formulation de la loi sur le foncier (processus en cours) qui ne serait « pas en phase avec la démarche participative adoptée pour l'élaboration de la PNSFMR (concertation multi-acteurs) ». Ils s'étonnent aussi de la rapidité avec laquelle la loi a été ébauchée et présentée, avant même que ne soit formellement adoptée la PNSFMR.

Le manque de formulation d'une stratégie de mise en œuvre de la politique, ainsi que du suivi-évaluation, à l'issue du forum a sans doute eu pour conséquence des hésitations sur le cheminement à suivre ; ceci aurait sans doute dû être débattu et adopté au cours du forum national avec la prévision d'un calendrier.

Ce sont peut-être aussi deux visions différentes du processus en place : l'une estimant que l'on évolue d'un consensus large à des précisions sur les implications concrètes ; l'autre estimant qu'il faut autant que possible clarifier les options de base, sans ambiguïté, de manière à rendre visible et aisé le reste du processus.

1.5 Une vision de l'avenir de l'agriculture à clarifier

L'implication de plus en plus marquée du Burkina Faso dans une économie de marché pose la question de l'adéquation entre les besoins en ressources naturelles nécessaires pour soutenir une production rurale plus importante en quantité et en qualité et la disponibilité des ressources naturelles, supports de la production rurale.

Dans un contexte de changements climatiques prononcés, ayant pour conséquence la précarisation accentuée des modes de productions et des rendements, la sécurisation foncière rurale des exploitations familiales devrait constituer une priorité, en tant qu'élément déterminant pour améliorer la situation alimentaire des ménages et du pays et pour une meilleure participation à l'économie de marché du plus grand nombre. Cela devra toutefois se faire sans pour autant ignorer la nécessité d'une prise en compte des autres types d'exploitation rurale, en l'occurrence de l'agrobusiness.

Dans une telle vision, « toute exploitation familiale bénéficie de droits fonciers garantis et assume un devoir de gestion durable des ressources naturelles. Les droits fonciers d'autres types d'exploitation sont aussi garantis dans le respect de l'intérêt du plus grand nombre »³⁷.

Certes, une vision du foncier rural a été formulée dans le document de PNSFMR, des objectifs déclinés. Toutefois elle n'est pas suffisamment explicite sur certains choix en lien avec la nature du développement rural lui-même, selon certains acteurs. De même, cette vision ne semble pas prendre suffisamment en compte la part respective des paysans ruraux et des agrobusinessmen dans l'agriculture, ni la réalité du terrain en lien avec les performances à tous points de vue des uns et des autres.

Encadré 9 : Exemples de réponses insuffisamment précises

Par exemple, les réponses aux questions suivantes suscitent quelques interrogations :

Etant donné que la majeure partie des producteurs engagés dans une dynamique de progrès réclament en priorité le soutien à une exploitation familiale compétitive, que suppose cette fin souhaitée ? En termes de concentration foncière et de droits spécifiques en termes fonciers (en particulier vis-à-vis des droits de vaine pâture) ? Où³⁸ ? Ne faut-il pas envisager une politique volontariste si on veut pousser à la concentration foncière et au remembrement ? Car à l'évidence, dans cette perspective, le simple jeu de l'offre et de la demande ne saurait suffire, comme le montre l'exemple en France au cours des années 1960.

Une telle orientation et de telles précisions auraient sans doute conduit à aborder également la viabilité de la vaine pâture : faut-il des espaces constamment ouverts, dès la fin des récoltes ? Si non que cela signifie-t-il en nouvelles dispositions pour les activités d'élevage ? Quelles en sont les implications pour la vaine pâture, pour des producteurs n'étant pas à même d'engager une telle dynamique ? Le marché du foncier (stimulé par les mesures et actions suggérés), en s'améliorant, parviendra-t-il de lui-même à stimuler un tel mouvement ? Quelles sont les mesures d'accompagnement éventuelles (Etat, communes) pour appuyer et accélérer cette mutation : la concentration du foncier

³⁷ « Quelle sécurisation foncière en milieu rural au Burkina ? La vision du GRAF », octobre 2006, page 3.

³⁸ Sur les avantages offerts par l'agriculture familiale et sa capacité à répondre aux défis de la compétitivité économique, voir Camilla Toulmin et Bara Gueye, « Transformations de l'agriculture ouest-africaine et rôle des exploitations familiales », Dossier IIED, n° 123, décembre 2003.

favorisée par les facilités offertes pour les transactions ? Quelles sont les mesures à prévoir pour atténuer les effets sur certains groupes sociaux ? ³⁹

En parlant de groupes vulnérables, cherche-t-on à maintenir et sauvegarder leurs terres de culture vaille que vaille, quelles qu'en soient les conditions ? Quelles en sont les conséquences ? Si non, quelles mesures d'accompagnement (au plan d'une politique d'ensemble au niveau national) envisage-t-on ?

Sur les périmètres irrigués donne-t-on la priorité à l'exploitation familiale ou à l'agrobusiness ? Sur quelles argumentations et leçons fondent-on les choix ? La compétitivité n'exige-t-elle pas un niveau minimum de terre en quantité et en qualité suffisante, au lieu de parcelles dont la taille actuelle ne le permet pas ? Qu'est-ce que cela implique en termes de politique d'aménagement, d'affectation des terres (en termes de superficie) et de sécurisation des droits. Les constats suivants s'imposent : (i) pour une large part l'agrobusiness a fait faillite dans son intervention dans l'agriculture, excepté en zone périurbaine, (ii) l'insécurité foncière n'est pas le principal facteur explicatif de l'échec de l'agrobusiness, (iii) à bien des égards, l'agrobusiness ne respecte pas le cahier des charges sans pour autant que les sanctions prévues ne s'appliquent. Alors, quelles dispositions ou mesures prendre avant la promulgation de dispositions de sécurisation (titres, bail emphytéotique) ? Une réflexion insuffisante laisse la porte ouverte à une inégalité d'accès au foncier par des acteurs qui pourront s'adonner à la spéculation.

L'exigence d'une exploitation familiale cohérente ne suppose-t-elle pas d'assurer des droits à la femme au sein de ladite exploitation, sans remettre en cause la cohérence globale de l'exploitation ?

Quelques études ont apporté des données approfondies sur les agrobusinessmen ; cela tend à relativiser les attentes placées dans les « nouveaux acteurs » en mettant en exergue de nombreuses contre-performances ainsi que des effets graves sur l'environnement et les activités déjà existantes. S'il existe des données en zone de terroir⁴⁰, des constats similaires ont été faits en agriculture irriguée⁴¹ mais n'ont pas encore été capitalisés. Quel poids et niveau de priorité accordé à l'agrobusiness, même si l'on reconnaît leur légitimité ? Quelles mesures prendre pour enrayer effectivement les effets pervers et inéquitables qui apparaissent, les risques de spéculation ? Quelles leçons tirer de l'impossibilité « de faire appliquer les mesures (déjà existantes) » pour contrôler leurs actions ?

Il s'agit de questions cruciales soit qui n'ont pas été posées explicitement (par souci de recherche d'un consensus général, laissant la porte ouverte à des interprétations multiples), soit pour lesquelles les avis divergent parfois fortement d'un participant à l'autre. Souvenons-nous qu'une politique foncière vient en appui pour relever des défis posés à l'agriculture.

La PNSFMR ne permet pas de répondre sans ambiguïtés à ces questions laissant le jeu ouvert, et différentes interprétations possibles. Des réponses précises auraient sans doute permis de prendre à bras le corps les choix définis pour y chercher des réponses satisfaisantes à travers

³⁹ Les politiques agricoles et foncières en France dans les années 1950 ont de manière volontariste incité au remembrement.

⁴⁰ Moussa Ouédraogo, « Les nouveaux acteurs et la promotion des activités agro-sylvo-pastorales dans le sud du Burkina Faso », Dossier IIED, n° 118, mars 2003.

⁴¹ Note du GRAF, « Les nouveaux acteurs dans les périmètres hydro-agricoles », 2007.

les orientations et les mesures d'accompagnement. Si ce type de réponses ont l'avantage de la clarté, elles suscitent aussi la polémique, les conflits de positionnement. Sans doute les représentants de l'administration) ont-ils voulu éviter de trancher sur les sujets politiquement sensibles, pour rendre possible le « consensus » (obsession de la démarche). Lors de l'élaboration des diverses versions du document, le souci de l'unanimité a pris le pas bien souvent sur la confrontation des arguments. On peut interpréter aussi les positions retenues comme un souci de ne pas discuter de manière explicite des interprétations susceptibles de révéler les divergences de choix (objectifs, priorités, stratégie) ; ainsi on évite les conflits et on parvient au « consensus » souhaité par tous. Pourtant peut-on parvenir à un consensus sur tout en termes de politique publique, en l'occurrence ici de politique foncière rurale ?

S'il est difficile de trouver des réponses à ces questions, le fait de les poser clairement permet de chercher à y répondre lors des opérations pilotes (expérimentation de la PNSFMR et de la loi). Certaines organisations de la société civile, particulièrement les organisations de producteurs, mais aussi le GRAF⁴², se sont prononcés clairement sur certains sujets (en particulier la place de l'exploitation familiale et l'exigence de la relance de la compétitivité économique). Le GRAF a même élaboré une note interne à ce propos. Mais les réflexions en ce sens méritaient d'être approfondies, ainsi que les propositions opérationnelles. De ce fait, elles n'ont pas été en mesure de proposer des réponses et de susciter des débats interpellant la PNSFMR pour un positionnement plus clair et explicite évitant les ambiguïtés et les imprécisions. Le fait que les membres de l'équipe d'experts aient été des leaders du GRAF n'a sans doute pas favorisé cela.

Une des valeurs ajoutées (peut-être la plus importante) de la participation est précisément de rendre les objectifs compréhensibles, de les décrire dans des situations concrètes de manière à ce que l'on comprenne où sont les problèmes à résoudre. Seuls les acteurs situés dans le contexte peuvent aider à cela, à préciser où ils souhaitent aller et à mettre en exergue les obstacles auxquels ils se heurtent⁴³. Les experts pourront définir avec eux comment y aller (avec l'ensemble des implications).

2. Retour sur les présupposés de la démarche

Dans le chapitre descriptif du processus de consultation, et plus particulièrement des limites de la PNSFMR, nous montrons que les hypothèses implicites de la légitimité et de la représentativité des participants aux diverses rencontres de concertation, n'ont pu être confirmées.

Examinons à présent les deux autres principales hypothèses que sont les « capacités » de l'équipe d'experts, et l'efficacité et la neutralité supposées de l'administration.

2.1 Les « capacités » de l'équipe d'experts et l'autonomie d'intervention

Les personnes ressources disposaient d'une expertise complémentaire et d'un profil confirmé au vu de la dimension du travail, de l'avis des différents acteurs. Le bureau d'étude en charge de la coordination dispose d'une crédibilité reconnue sur la thématique. Ceci explique qu'il n'ait pas été fait appel à l'expertise externe. Il s'agit d'un fait singulier qui tranche avec les

⁴² Note interne du GRAF sur la PNSFMR, 2007.

⁴³ M.G. Kweit et R.W. Kweit, "The politics of policy analysis: the role of citizen participation in analytic decision making", in "Citizen Participation in Public Decision making", *Political Science*, n° 158, Greenwood Press.

expériences connues en Afrique subsaharienne. Le cadre contractuel toutefois présentait des limitations importantes qui ont été discutées sans avoir pu trouver d'issue. Le temps affecté aux investigations et aux enquêtes et évaluations préliminaires n'a pas été suffisant par rapport à la dimension du travail attendu ; ce qui explique que très peu de temps ait été affecté au travail de terrain pour la collecte de données actualisées ou focalisées (revue de la documentation, travail préliminaire de terrain pour actualisation et production d'informations). Il a été supposé que la documentation existante était à jour sur l'ensemble des sujets ; ce qui à l'épreuve s'est révélé insuffisamment justifié. Le besoin d'actualisation des données et d'une argumentation suffisamment détaillée sur les axes de la politique supposait des séjours sur le terrain nettement plus longs que ceux réservés aux experts (6 jours en moyenne pour chacun des quatre experts).

Lors de la mise en œuvre du processus, les modalités opérationnelles ont échappé à l'équipe des consultants, au sortir des deux premiers ateliers de concertation avec les groupes d'acteurs (13 et 14 mai 2005 à Bobo). Sa marge de manœuvre pour discuter des questions méthodologiques se heurtait à un discours sur les contraintes budgétaires. Bien que voilées, des tensions ont émaillé à plusieurs reprises les relations entre l'équipe des consultants et l'administration. La programmation des activités tenait insuffisamment compte de la disponibilité des experts et surtout de l'exigence des procédures méthodologiques du processus (c'est l'agenda des autorités politiques qui prévalait bien souvent en fonction de critères propres) ; en outre, il y avait le sentiment bien fondé d'une volonté de l'administration non seulement de se substituer aux consultants mais aussi au CNSFMR pour la conception et la planification des activités de concertation, de préparation et d'animation du forum ; ce qui n'est pas en ligne avec l'idée convenue au départ sur le partage des rôles et des responsabilités.

Un regard rétrospectif indique que l'équipe des experts elle-même a finalement été accommodante en acceptant le budget proposé (et expliqué avec ses contraintes), qui en fin de compte ne reflétait pas les exigences de l'offre technique en termes de mécanismes de consultation. L'expérience révèle que les ressources financières n'étaient pas une contrainte insurmontable à la participation. Plus précisément, avec le budget total affecté à l'exercice de la participation, des réaménagements auraient permis de mettre en œuvre un processus participatif beaucoup plus efficace.

En effet, si le groupe institutionnel d'acteurs (producteurs, nouveaux acteurs ou agrobusiness, femmes, secteur étatique) constitue une entrée, il aurait été plus indiqué de restituer la vision de groupes stratégiques autour des enjeux du foncier. Cela impliquait d'éclater le groupe dit des producteurs en entités pertinentes comme : les autochtones, les migrants, les éleveurs et transhumants. Cela impliquait par conséquent de mener une concertation au niveau le plus local avec ces groupes stratégiques, en mobilisant pour l'animation des personnes ressources ou des institutions spécialisées, comme cela a été clairement formulé dans la proposition technique. Mais il faut le dire, ces préoccupations n'ont pas été relayées dans le budget retenu, et n'ont pas non plus été endossées plus tard lorsque de nouvelles ressources ont été trouvées pour soutenir le processus de consultation : il y a une contradiction entre les exigences de l'offre et le budget approuvé. En n'étant pas intransigeant sur la mise en conformité, l'équipe des experts a sans doute sous-estimé les difficultés auxquels le processus allait se trouver confronté.

On perçoit aussi comment la perte de la maîtrise du processus a conduit à la tenue d'un forum en lieu et place d'un atelier national, avec des dispositions idoines pour l'implication dans les débats des producteurs au sens large comme l'offre préliminaire le recommandait.

L'équipe des experts a proposé dès le départ, en s'alignant sur les éléments des termes de référence, la tenue d'ateliers régionaux. Cela s'expliquait par le souci de mener un débat tenant compte des différences régionales et de permettre une accessibilité plus importante aux débats. Si cela a été vérifié dans une certaine mesure, il faut reconnaître que la valeur ajoutée de ces débats est relativement faible par rapport à la consultation avec les groupes d'acteurs identifiés et réunis lors de consultations nationales (producteurs représentant les OP, agrobusiness, chefferie, femmes). C'est cette première série de consultations qui a imprimé au document sa trame de base. Il aurait probablement été plus efficient d'investir plus de ressources dans la préparation et l'organisation de ce type d'atelier, en veillant aux animations et débats avec les groupes stratégiques, c'est-à-dire les sous-groupes constitutifs des cinq catégories d'acteurs directement liés aux enjeux du foncier, mais en conservant le dialogue avec les élus locaux.

2.2 Le dispositif de pilotage

Concernant le pilotage du processus, en dépit des difficultés rencontrées, l'administration a réussi à jouer un rôle de guide et de catalyseur surtout durant la phase conduisant à la production du projet de document de politique : deux rencontres du comité de pilotage ont pu avoir lieu ; les membres du comité ont également fait des contributions écrites appréciables sur la première version du document de PNSFMR. Toutefois, au cours de la phase relative à la finalisation des documents de préparation et de tenue du forum, il y a eu de nombreuses incertitudes, un faible pilotage ainsi qu'une insuffisante planification se traduisant par des retards dans le calendrier de mise en œuvre. Au regard des faits, on relève que cela s'explique largement par le départ de personnes ressources, dont un assistant technique, qui ont joué le rôle de cheville ouvrière au démarrage du processus d'élaboration au sein du CNSFMR et qui ont quitté leurs positions sans que leurs fonctions n'aient été relayées efficacement.

Par ailleurs, le CNSFMR en tant qu'institution a été insuffisamment impliqué dans la supervision ; ce sont les membres du ministère de l'Agriculture au sein de cette institution qui ont tout effectué en son nom : le budget du CNSFMR dans le cadre du suivi du processus d'élaboration, les termes du contrat entre le CNSFMR et le PNGT, rien de tout cela n'a été connu et discuté par les membres du CNSFMR. Cela aurait sans doute permis la transparence et surtout clarifié les rôles entre les acteurs dans le travail. Selon l'analyse, cela relève d'une stratégie de contrôle politique et aussi de la gestion des ressources financières par le groupe du ministère de l'Agriculture au sein du CNSFMR.

La supervision et le pilotage par le CNSFMR en tant qu'institution se sont trouvés affaiblis après le départ (du fait des affectations ou des fins de contrat) du noyau de personnes ressources qui ont démarré le processus. Les animateurs de ce comité, qui ont pris le relais, ne se sont pas investis avec constance pour impliquer l'ensemble des membres (information, prise en charge des frais pour les participants ne résidant pas à Ouagadougou, circulation de l'information, tenue régulière des réunions du CNSFMR).

En réalité, après le départ de ces personnes ressources du CNSFMR, les insuffisances du processus se sont aggravées avec une difficulté évidente d'en discuter de manière sereine pour procéder à des réajustements en fonction des réalités du terrain. Certes, il y a des insuffisances quant à la qualité de la participation durant la phase de concertation entre groupes d'acteurs,

comme nous le révélons (intensité de la préparation préalable et de la concertation au sein des sous-groupes stratégiques ; toutefois celles-ci se sont plutôt aggravées lors des rencontres régionales et du forum.

C'est un groupe très restreint (les membres du ministère de l'Agriculture au sein du comité) qui par la suite est constamment resté l'interlocuteur des bailleurs de fonds, notamment le PNGT, ainsi que l'équipe des consultants. Les autres membres du CNSFMR analysent cela comme un souci de non-transparence de la gestion financière du processus et de faible motivation pour impliquer l'ensemble de l'institution dans la supervision et le pilotage : sans doute les membres du ministère de l'Agriculture au sein du CNSFMR ont eu pour préoccupation de contrôler les aspects opérationnels et financiers.

L'implication directe de responsables du ministère de l'Agriculture, à travers la DGFROP, dans la mise en œuvre des activités (animation des ateliers, comptes rendus des rencontres, préparation technique du forum, rédaction de versions amendées du rapport d'avancement...), souvent comme prestataires, n'a pas créé les conditions de l'exercice de leur rôle : la supervision et le contrôle de la qualité du travail des experts. Cela a sans doute eu une grande influence sur l'efficacité et la transparence dans la collaboration entre les acteurs parties prenantes. On s'est progressivement éloigné du modèle de départ fixant la séparation et la synergie des rôles entre l'équipe d'experts (sur qui reposait l'essentiel des tâches techniques), le CNSFMR et le comité de suivi agissant pour le CNSFMR sur qui reposaient le pilotage et la supervision.

En fait, à bien des égards, le positionnement des hauts responsables au niveau du ministère s'explique par des choix déjà effectués. Sur certaines questions, en particulier la promotion de l'agrobusiness, notamment sur les grands aménagements à venir, le MAHRH a choisi de prendre des dispositions en matière de sécurisation foncière. Cela vise à aider ces nouveaux acteurs à surmonter l'un des obstacles majeurs pour mieux promouvoir les investissements privés (notamment extérieurs) en milieu rural. C'est pourquoi, en dépit des critiques et des réserves manifestées par l'ensemble des autres catégories d'acteurs sur les risques que représentent les nouveaux acteurs en agriculture, les rapports utilisent une formulation largement consensuelle qui ne tient pas des mesures de précaution pour mieux baliser et contrôler l'intervention des agrobusinessmen. L'idéologie prégnante au niveau des autorités politiques, et qui sous-tend les grands programmes d'aménagement actuels (Bagré, Sourou) et à venir (Samandéni), est que c'est l'agrobusiness (constitué par la haute hiérarchie de l'administration, les promoteurs privés des villes et le capital extérieur) qui va tirer l'agriculture de son « caractère arriéré ».

Ce souci est conforté par un contexte dans lequel de nombreuses personnalités (milieu politique, monde des affaires) ont occupé des terres en milieu rural et souhaitent des dispositions souples et plus rapides leur permettant de sécuriser leurs prétentions de manière durable sans avoir à prouver qu'ils respectent les conditions minimales du cahier des charges existant.

Concernant les réticences manifestées à propos des rôles de la chefferie politique dans la gestion du foncier au niveau local, l'autorité politique, influencée par les « porteurs de bonnets », est revenue et a insisté sur des rôles plus importants à leur accorder, contrairement aux réserves et aux mesures de précaution manifestées par les autres catégories d'acteurs et endossées préalablement par l'équipe des experts. Visiblement, sur cet enjeu crucial, l'accord de négociation s'est déroulé au plus haut niveau, et les termes de l'intervention des autorités lors du forum ne trompent pas à cet égard.

La stratégie de l'administration consiste à rechercher le consensus mou tout en réservant des formulations qui laissent la porte ouverte aux idées qu'elle cherche à promouvoir et à mettre en application à travers des textes de loi.

On peut analyser la gestion du processus comme obéissant également aux intérêts d'une catégorie d'acteurs au sein du ministère de l'Agriculture. En effet, un des enjeux était la captation d'une manne financière constituée par les ressources générées sous forme d'honoraires pour les animations d'ateliers, les comptes rendus de rencontres, la préparation des concertations. Il apparaît à l'expérience que plusieurs des membres du ministère, et non les moindres, se sont positionnés comme experts, dévoyant un rôle qui devait être assumé totalement par l'équipe des experts. Cela a entraîné des frictions, des malentendus, d'abord et avant tout entre cette catégorie d'acteurs et le PNGT II qui apportait les ressources pour le financement du processus de consultation, puis entre cette catégorie d'acteurs et certains membres de l'équipe des experts qui n'approuvaient pas la façon dont ces représentants de l'Etat ne respectaient plus les règles du jeu. Ces experts ont été progressivement désabusés.

L'Etat n'a pas été en fin de compte un acteur neutre, à travers le rôle de pilotage général ; il a pris part au processus en poussant vers certaines préoccupations, ou en imprimant un rythme en fonction de l'agenda politique.

2.3 Conséquences

La nature des débats. Si la qualité du diagnostic a permis de mener les débats de manière sereine sur bien des points, cela n'a pas été le cas pour d'autres. Il s'agit en particulier de celui relatif au rôle de la chefferie traditionnelle ou encore de la place de l'agrobusiness : cela repose sans doute sur une insuffisante évaluation de l'expérience des années passées, mais aussi sur des désaccords et des points de divergence, à discuter explicitement lors du forum. Et c'est à ce niveau que l'on perçoit l'importance d'une capitalisation approfondie couvrant l'ensemble des sujets et questions clés. Plus important, certaines catégories d'acteurs, insuffisamment préparées, n'ont pas pu avoir accès aux termes du débat.

Les comptes rendus des ateliers. Les experts et quelques rares participants qui en ont pris connaissance relèvent leur faible qualité. Ces comptes rendus ne sont pas à la hauteur des débats et n'ont souvent qu'une très faible valeur ajoutée. De ce fait les membres de l'équipe d'experts ont eu à reprendre plusieurs des comptes rendus en se basant sur leurs propres notes, tâches qu'ils n'étaient pas tenus d'accomplir. Si l'équipe des consultants n'a pas été suffisamment vigilante à cet égard, il faut dire que la substitution de personnes de l'administration, en contradiction avec l'option préalable du libre choix des experts, n'a pas permis une supervision efficace du travail à mener à ce niveau. Il s'agit sans doute d'une stratégie de positionnement en tant que prestataires par plusieurs des agents de l'administration (dont les rôles avaient été clairement définis au démarrage).

Le contrôle sur le débat final et le rapport. La présidence du débat lors du forum (seulement à la première plénière) a été assurée par le ministre de l'Agriculture. Ses préférences pour certains points ont donné l'impression à nombre de participants que les choix étaient déjà effectués. C'est par exemple la révision du décret portant création des CVD et prise en compte des coutumiers. Cela n'a pas favorisé le débat. En outre, de nombreuses personnes interviewées relèvent une insuffisance de discussions après la présentation des rapports des commissions alors que les commentaires et les questions restaient nombreux. Ce sentiment d'inachevé est partagé notamment par de nombreux acteurs, et le processus de finalisation (sans validation par la CNSFMR) confirme ce sentiment.

Les avis sont partagés sur le rôle joué par l'Etat. Pour un nombre important d'acteurs relevant de certains groupes stratégiques (organisations de producteurs), de membres d'associations de la société civile, les propositions retenues ne seraient pas aussi consensuelles et cachent difficilement des préférences au plus haut sommet de l'Etat. C'est le cas du traitement accordé à la place de la chefferie dans les institutions villageoises, traduction d'une option favorable aux autorités coutumières qui ont bruyamment revendiqué tout au cours du processus un rôle actif au sein des institutions villageoises, particulièrement des commissions foncières. C'est le cas aussi des appréciations faites sur l'agrobusiness dans le compte rendu du forum : la tonalité et le niveau de formulation des mesures d'accompagnement permettant d'éviter les travers dénoncés sont en recul en comparaison des contributions faites au cours des ateliers de concertation précédant le forum national. La formulation retenue dans le rapport général du forum national laisse la porte ouverte à la promotion d'une politique favorisant l'agrobusiness, sans que des dispositions plus rigoureuses et fermes ne soient prises pour éviter la spéculation et les effets néfastes souvent décrites sur l'environnement ou les ressources communes.

Le rapport repris suite au forum a été introduit et soumis au gouvernement sans que le CNSFMR n'ait vérifié la conformité du document final aux conclusions du forum, contrairement à ce qui avait été suggéré dans l'offre des experts.

L'apparence de légitimité. Selon de nombreux acteurs (élus locaux et producteurs rencontrés) et des signes évidents (modalités d'organisation des ateliers et du forum sacrifiant souvent la qualité, comme le montrent les enquêtes quantitatives), la préoccupation est d'accorder plus d'importance à l'apparence du processus (légitimer la politique à venir en montrant une large participation) plutôt que d'être à l'écoute des sensibilités diverses et des alternatives les plus larges qui ont été proposées. De manière générale, la perception de la participation réduit celle-ci à la simple présence des acteurs lors des rencontres et à la sous-estimation de la validité de la contribution effective.

Si le coût des concertations en lui-même a été élevé, en particulier la tenue du forum national, aucun appui budgétaire n'a été concédé aux réflexions préalables pour préparer les contributions des différents groupes, en dehors d'un léger appui apporté aux organisations de producteurs.

La longueur du processus d'élaboration et les rythmes inégaux de vitesse des différentes étapes. L'agenda des hautes autorités, du ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, a joué de manière importante sur le calendrier lors du processus de préparation du forum, ainsi que le déroulement des élections législatives de 2007. La faible autonomie de l'équipe des membres du ministère et l'insuffisance de ressources humaines ont hypothéqué la qualité du déroulement, ainsi que le dialogue avec l'équipe des consultants (contributions attendues, compatibilité de la disponibilité, etc.). Cela permet de comprendre la longueur du délai du processus d'élaboration : deux années et six mois entre le démarrage de contractualisation avec l'équipe de consultants (janvier 2005) et la tenue du forum (mai 2007). Pourtant, dans le schéma initial, il était prévu d'adopter le document de politique en juillet 2005.

Si le processus a été long dans son ensemble, il faut dire qu'au départ la pression était forte pour produire le document de politique dans un délai rapproché. Ceci explique la pression sur le travail et certaines faiblesses concernant la qualité de la participation, pendant la phase dite de concertations entre groupes d'acteurs. A des périodes assez longues d'inactivité succédaient parfois des pressions soudaines d'accélération en fonction d'agendas politiques

définis au haut niveau : cela a constitué un facteur défavorable pour la préparation du forum national par exemple. L'agenda du processus a souvent été clairement fixé par l'autorité politique, sans tenir compte des exigences méthodologiques liées à la nature de l'exercice.

Le niveau d'implication des experts sur l'ensemble du processus. Une relative insatisfaction était perceptible du côté de certains experts dès le démarrage de la phase des ateliers régionaux jusqu'à la tenue du forum. Cela s'est traduit par une relative démobilisation et une insuffisante implication intellectuelle au fur et à mesure que l'on s'acheminait vers la fin du processus d'élaboration.

Tenue par un contrat, l'équipe d'experts s'est engagée à la poursuivre jusqu'au bout ; la préoccupation implicite était d'éviter les conflits ouverts avec le groupe de l'administration assurant l'animation du CNSFMR ainsi que les bailleurs de fonds (PNGT, Coopération française) qui poussaient quelquefois à des formulations sans doute consensuelles mais cachant des divergences nettes de positionnement dans l'interprétation future.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

Un processus innovant, sous contraintes

Le processus d'élaboration des politiques de développement, en l'occurrence ici la PNSFMR, en optant pour le modèle de consultation des acteurs concernés, a réussi à poser un diagnostic fidèle, approfondi mais aussi à prendre en compte les préoccupations essentielles, les valeurs et les orientations à imprimer. C'est le sentiment partagé par la grande majorité des acteurs parties prenantes. Les acteurs ayant pris part au processus de concertation ont contribué effectivement à l'amélioration du document dans le sens de la prise en compte de leurs préoccupations. Il ne s'est pas agi simplement d'opérations de validation, mais d'une contribution qualitative ayant permis d'améliorer constamment le document préliminaire dont l'objet était d'introduire le débat.

Une analyse du processus met en relief les facteurs clés qui ont permis un tel résultat, même si certains d'entre eux ont été insuffisamment mis en œuvre :

- l'engagement politique au plus haut niveau de l'Etat qui ne s'est jamais démenti ;
- le dispositif de pilotage, qui répartit les rôles de manière à rendre autonome l'équipe d'experts et à mettre en place un dispositif de suivi et de pilotage constitué par les principaux acteurs sous le leadership de l'Etat, même si, comme on l'a vu, le mécanisme n'a pas fonctionné jusqu'au bout ;
- le bilan et l'évaluation préalables des interventions dans le foncier rural et les enseignements, qui ont été fort utiles mais insuffisants ;
- la légitimité et la représentativité des personnes parlant au nom des groupes d'acteurs ;
- les concertations entre groupes stratégiques d'acteurs qui ont démontré leur fécondité, mais qui là aussi n'ont pu donner leur potentiel de manière optimale, du fait de l'insuffisante préparation préalable, et d'une prise en compte insuffisante de la différenciation qui les traverse.

Cette expérience est considérée par plusieurs observateurs comme l'une des plus positives en matière de consultation entre acteurs dans le processus d'élaboration des politiques publiques en Afrique de l'Ouest. Les résultats sont effectifs et montrent qu'il est possible et même souhaitable (en termes de valeur ajoutée) de construire des politiques en ayant recours à la participation.

Il faut dire que les innovations faites l'étaient à titre expérimental, étant donné qu'il n'existait pas de schéma méthodologique éprouvé sur la façon de procéder, ce qui explique certaines insuffisances de départ (comme la sous-estimation de la concertation préalable entre sous-groupes stratégiques, ou encore le support de la discussion pour les sous-groupes en dehors du document écrit pour les catégories non alphabétisées). Par ailleurs, il y avait un ensemble de contraintes, en particulier le niveau de financement mobilisé et le calendrier, sur lesquelles le groupe de pilotage des membres du CNSFMR ou même les partenaires financiers directs avaient une marge de manœuvre restreinte pour procéder à des ajustements. Les « coups d'accélérateur », donnés par moments par l'autorité politique, ont parfois handicapé

l'organisation de certains exercices de consultation (forum, examen et approbation du document de PNSFMR à soumettre au gouvernement, etc.).

S'il y a de nombreux aspects qui incitent à l'emploi du modèle participatif, l'efficacité de ce modèle est influencée par plusieurs facteurs renvoyant à l'interaction entre acteurs en présence avec leurs systèmes de représentations, les objectifs poursuivis, les ressources dont ils disposent. Par ailleurs, les conditions d'organisation (agenda, ressources financières et logistiques) influent de manière importante sur la qualité de la consultation. Plutôt que de renoncer à ce modèle, il convient de tirer les enseignements et de mettre en lumière les facteurs qui auraient pu en améliorer l'efficacité.

Les conditions de réalisation d'une démarche d'élaboration concertée des politiques publiques

Dans un remarquable essai, Sherry Arnstein⁴⁴ a établi une typologie de huit niveaux de participation tels qu'illustrés ci-dessous pouvant se retrouver au sein de trois catégories principales : le pouvoir citoyen, le « *tokenism* » et la non-participation (simulacre de participation). Le simulacre de participation se caractérise par des formes d'implication ou de présence lors des rencontres tout à fait artificielles, sans que les acteurs n'aient la parole ou la possibilité de s'exprimer librement. Le « *tokenism* » se caractérise par le fait que les acteurs ont la possibilité de s'exprimer, qu'ils disposent d'une voix, mais qu'ils ne disposent pas du pouvoir d'organiser convenablement leur contribution, de s'assurer que leurs opinions seront effectivement retenues, le pouvoir politique jugeant cela comme l'expression d'avis et se réservant le droit de décider. Le pouvoir ou contrôle citoyen, lui, élève le niveau de participation en octroyant aux acteurs la possibilité de négocier l'ensemble du processus, y compris le contrôle effectif sur les décisions à prendre.

Il s'agit d'une description caricaturale mais reflétant certaines situations notamment le processus d'élaboration de la politique foncière. Celle-ci présente les caractéristiques permettant de la ranger dans la catégorie du « *tokenism* ».

Un comité de pilotage jouant véritablement son rôle doit être constitué et disposer d'informations régulières et de moyens de fonctionnement. La présence effective en son sein d'organisations non étatiques (secteur privé, organisations de producteurs ou personnes ressources indépendantes cooptées) est cruciale pour assurer une fonction de supervision et de contrôle de l'ensemble du processus et un lieu de dialogue entre parties prenantes. Il permet de jouer un rôle de veille vis-à-vis des stratégies menant à une apparence de participation. Le CNSFMR n'a pu jouer cette fonction, et les raisons d'une telle situation ont été analysées.

Les autorités ont tenu compte de trois exigences : la première est le souci de prendre en considération les propositions issues des concertations, la seconde consiste à être sensible aux exigences et attentes de groupes sociaux proches du pouvoir politique (la chefferie politique, les acteurs de la haute administration ayant investi dans l'agriculture), aux idées relatives aux exigences en matière de développement agricole (promotion de l'agrobusiness, séduction des capitaux privés en agriculture). Cela permet de comprendre l'absence de positions explicites sur certains sujets ou l'inclinaison pour d'autres. La troisième et dernière exigence concerne les « préférences » des bailleurs de fonds, et principalement ici des institutions de Bretton Woods. Celles-ci n'avaient pas de prescription formelle sur la politique foncière, mais on a pu observer à un certain stade (après la formulation du projet de document de politique suite aux

⁴⁴ Sherry R. Arnstein, "A ladder of citizen participation", JAIP, vol. 35, n° 4, juillet 1969.

premières concertations en mai) que le gouvernement a sollicité une mission de la Banque mondiale pour apprécier le processus d'élaboration, y compris les orientations prises.

La stratégie déployée par les représentants du groupe du ministère de l'Agriculture au sein du comité de pilotage en s'impliquant en tant que prestataires ont pesé lourdement sur l'efficacité de la conduite du processus de concertation, ainsi que des conditions qui auraient été indispensables pour la supervision et le contrôle de l'effectivité de la démarche (produits attendus, valeur ajoutée des concertations, etc.). Cela a fini par priver les experts de la supervision technique du processus.

Les organisations de la société civile, en ce qui les concerne, ne disposent que d'un pouvoir limité. Elles ont été impliquées lors des ateliers, sans prise effective sur le processus de pilotage et de supervision, ni sur les mécanismes de leur participation, comme cela aurait pu et dû être possible si le CNSFMR avait effectivement fonctionné ; cela supposait que les animateurs dudit comité s'en préoccupent effectivement, d'autant que ce ne sont pas les ressources pour son fonctionnement qui faisaient défaut. Sur un autre plan, il n'y a guère de contrôle du produit qui en est issu, de l'interprétation qui en est faite, des décisions prises en fin de compte. Il n'y a pas eu de mécanisme suffisant pour assurer un partenariat permanent sur le déroulement du processus, créant alors les conditions d'un contrôle social.

Sans soutien financier de l'Etat ou d'autres bailleurs de fonds et ONG, ils n'ont que des capacités faibles d'auto-organisation et de prise de parole. On voit que cela a été rattrapé quelque peu certes, grâce aux initiatives de certaines organisations de la société civile ; toutefois cela n'a pas été suffisant.

L'équipe des experts a sans doute sous-estimé les implications finales retenues (bien qu'elles se soient éloignées sur des points importants de la proposition initiale) sur la qualité du processus de consultation.

Expertise et participation : quelle articulation ?

Une interrogation majeure concerne les rôles respectifs des experts et des acteurs qui sont consultés. Sur ce plan, il faut reconnaître qu'une clarification suffisante n'a pas été faite, même si cela est difficile. Sur quoi on consulte, sur quoi les acteurs (producteurs, chefferie, femmes, etc.) peuvent-ils avoir une valeur ajoutée ?

Deux chercheurs soutiennent qu'aux Etats-Unis il y a une passion partagée pour la fonction d'expertise et celle de participation ; ils relèvent que les deux dimensions sont difficiles à faire coexister et que la réflexion sur la manière de tirer le meilleur parti de l'une et l'autre est insuffisante⁴⁵. Ils distinguent trois types de décision :

- les décisions purement techniques qui relèvent exclusivement de procédures techniques et de données factuelles et d'expérimentation ; par exemple : quel est le meilleur moyen d'envoyer un engin sur la lune ?
- les décisions relevant de choix de valeurs, des normes sur les choix de société. Elles répondent aux questions du genre : qu'est-ce qui doit être, qu'est-ce qui est souhaitable. Les opinions ne découlent pas de données empiriques, d'analyses rationnelles mais reflètent les dispositions sociales, les choix de société. Compte tenu

⁴⁵ Jack Desario et Stuart Langton, "Citizen Participation and Technocracy", in "Citizen Participation in Public Decision Making", *Political Science*, n° 158, Greenwood Press, 2000.

de la nature de ce type de décision, les citoyens sont les mieux qualifiés pour y répondre ;

- les décisions mixtes, relevant à la fois de techniques et de choix normatifs ; il s'agirait d'une grande majorité de décisions.

Sans doute les politiques foncières relèvent typiquement de la troisième catégorie. Il est capital de permettre aux groupes stratégiques de faire des choix sur les grandes options possibles en ayant en vue leurs conséquences sur le plan économique et surtout social. C'est la question : où veut-on aller en termes de formes pour l'agriculture ainsi que de nature et formes de sécurisation foncière pour les acteurs ruraux. Il s'agit de décliner en quelque sorte les grandes options qui se présentent en matière de politique foncière. Car il y a des enjeux sociaux derrière les priorités que l'on se donne pour différents choix. Sans doute la tâche première des experts est d'élaborer les scénarios de choix avec leurs implications (faisabilité, risques de conflits, coûts sociaux, etc.). Toutefois, même à ce stade des choix d'options, la consultation avec des acteurs et des citoyens est indispensable parce qu'ils sont bien placés pour donner les matériaux assurant la cohérence des différents scénarios.

Pour les auteurs, les réponses aux décisions de type mixte requièrent la participation, la concertation entre les experts et les citoyens. Ceci est basé sur l'hypothèse selon laquelle il est possible de séparer les questions de nature purement technique de celles qui relèvent du normatif.

Un des grands dilemmes dans l'élaboration des politiques publiques menée par les experts repose sur une stratégie pour laquelle des réponses sont pressenties par les acteurs. Les stratégies sont basées sur des hypothèses, des présupposés dont la validité ne peut être testée qu'au vu de l'expérience. Toutefois, la vraisemblabilité de ces hypothèses peuvent être examinées également par les acteurs ; la capacité des experts à construire des théories valides, qui font sens, qui sont réalistes et faisables aux yeux des acteurs concernés devient un défi majeur de la consultation et des échanges entre experts et acteurs. Produire une « bonne » théorie du changement (fins visés : au sens des choix normatifs déterminés de manière démocratique). La préoccupation majeure est de rendre lisible aux acteurs la chaîne qui permet aux orientations, mesures et actions de produire les fins souhaitées, de leur donner la possibilité d'en faire une lecture critique en tenant compte de leur situation contextuelle. Il existe plusieurs expériences de débat citoyen de ce type en Europe. La conférence des citoyens en est une illustration en France⁴⁶.

Ainsi les politiques publiques (développement économique et social) ne se réduisent pas à des procédures techniques, où l'on peut démontrer sur la base de données expérimentales que telle action débouche sur telle série de résultats, simplement parce qu'il y a des hypothèses présumées qui peuvent s'avérer il y a des choix ou des options techniques relevant des experts pertinentes, valides ou non. Il ne s'agit donc pas de procédures de réflexion à confier exclusivement à l'expert de manière à ce qu'il réponde à la question : comment peut-on cheminer de A vers B ? quel est l'ensemble des facteurs nécessaires ? à quelles conditions restrictives ceux-ci sont-ils opératoires ? En effet, les acteurs étant bien placés dans la situation pour le savoir, l'expert est alors conduit à un dialogue avec ceux-ci pour atteindre un niveau de validité suffisant.

⁴⁶ Daniel Boy *et al.*, « Un exemple de démocratie participative », *Revue française de science politique*, Année 2000, vol. 50, n° 4.

Les approches pour surmonter ce type de dilemme sont diverses. En pratique, la méthodologie implicitement retenue lors de l'élaboration de la PNSFMR visait à les surmonter. Mais on peut se poser quelques questions :

- les choix normatifs ont-ils étaient suffisamment explicites ?
- considérant les propositions techniques découlant de ces choix, la stratégie a-t-elle pu être examinée de manière suffisamment critique (pertinence des actions et des mesures ; pertinence des présupposés implicites ou explicites du modèle de changement souhaité au vu du contexte et des ressources des acteurs) par l'ensemble des groupes stratégiques concernés ?

La recherche absolue du consensus (au sens de l'unanimité) n'entraîne-t-elle pas un « accord minimal » sujet à plusieurs types d'interprétation ayant des conséquences pour la suite du processus (textes législatifs et réglementaires, stratégie de mise en œuvre...) ? Un arbitrage n'est-il pas indispensable ? Sur la base de quels critères doit-il se faire sur des sujets aussi délicats que les politiques foncières ?

Représentation, légitimité, capacité d'analyse critique et de proposition des acteurs

Sur le plan de la légitimité des acteurs, compte tenu de l'état d'organisation des différents groupes d'acteurs et de la difficulté de voir un discours légitime émerger, sans doute aurait-il fallu raisonner de manière pragmatique : là où le niveau de structuration du corps social restait relativement faible (agrobusiness, femmes, producteurs agricoles) ou inexistants (sous-groupe de migrants agricoles), il aurait fallu des concertations diversifiées, de dimension réduite et localisée, de manière à pallier aux capacités « réduites » de certains sous-groupes stratégiques de participer aux débats, de faire entendre leurs voix spécifiques.

Faciliter le dialogue

Sans doute faut-il raisonner en termes de nature des questions à soumettre au processus de consultation. Si les sujets d'ordre normatif exigent d'être débattus et définis de manière large et les conclusions retenues démocratiquement, ceux relatifs à l'élaboration des stratégies peuvent s'envisager comme des exercices d'interaction entre les experts (qui formulent des propositions) et les représentants des groupes d'acteurs. Il ne s'agit pas seulement de représentants au sens politique mais aussi de ceux qui sont à même de discuter de la validité de la stratégie (pertinence des présupposés et donc de la théorie du changement préconisé ainsi que des impacts et conséquences prévisibles) à partir de leur vécu, de bien appréhender les points de désaccord, leur justification et de négocier si possible des compromis. Le dialogue suppose la capacité des experts d'explicitier les hypothèses contenues dans les différents scénarios, les divergences et leurs enjeux respectifs, d'aider à la négociation de compromis explicites. Cela suppose la capacité de susciter les questions à même de permettre aux acteurs de base de rentrer dans le débat contradictoire, autrement que par le canal d'un document à accessibilité réduite. Il suppose aussi et surtout une capacité organisationnelle des différents sous-groupes stratégiques de se mobiliser pour se faire entendre.

L'Etat (avec travers ses différents segments : cadres techniques, autorités politiques), bien souvent, comme le montre le cas présent, ne se contente pas de jouer son rôle d'appui neutre, puis d'arbitrage. Il s'immisce dans le processus même, imprimant sa marque qui traduit ses options et ses alliances avec certains groupes sociaux, le tout revêtu de la légitimité des choix retenus.

Références bibliographiques

Ph. Lavigne Delville, 1998, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala-Coopération française.

Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, « Elaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Termes de référence », novembre 2004.

DID. « Etude sur l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Offre technique », décembre 2004.

M.G. Kweit et R.W. Kweit, 2000, "The politics of policy analysis: the role of citizen participation in analytic decision making", in "Citizen Participation in Public Decision making", Political Science, n° 158, Greenwood Press.

Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », Politix. vol. 15, n° 57.

Jack Desario et Stuart Langton, 2000, "Citizen Participation and Technocracy", in "Citizen Participation in Public Decision Making", Political Science, n° 158, Greenwood Press.

Ray Pawson, "Nothing as practical as a good theory", Sage Publications, vol. 9, n° 4.

Avant-projet de PNSFMR, décembre 2005.

Document de PNSFMR. Version de mars 2006.

Rapports des Ateliers (Kaya, Tenkodogo, Koudougou, Bobo).

Document de PNSFMR, version de décembre 2006.

Jade Productions, Atelier d'information « Journalisme et foncier : savoir pour informer », Ouagadougou, 24-25 mai 2007, rapport d'atelier, Ouagadougou, 42 p.

Lettre CPF/FEPAB à la DGFROP de novembre 2008.

Marc Crépon et Bernard Stiegler, De la démocratie participative. Fondements et limites, Mille et Une Nuits, 2007.

Aide mémoire de mission de revue de la Banque mondiale, juillet 2006.

« Quelle sécurisation foncière en milieu rural au Burkina ? La vision du GRAF », octobre 2006.

Camilla Toulmin et Bara Gueye, « Transformations de l'agriculture ouest-africaine et rôle des exploitations familiales », Dossier IIED, n° 123, décembre 2003.

Moussa Ouédraogo, « Les nouveaux acteurs et la promotion des activités agro-sylvo-pastorales dans le sud du Burkina Faso », Dossier IIED, n° 118, mars 2003.

GRAF, « Les nouveaux acteurs dans les périmètres hydro-agricoles », 2007.

M.G. Kweit et R.W. Kweit, "The politics of policy analysis: the role of citizen participation in analytic decision making", in "Citizen Participation in Public Decision making", Political Science, n° 158, Greenwood Press.

Sherry R. Arnstein, "A ladder of citizen participation", JAIP, vol. 35, n° 4, July 1969.

Jack Desario et Stuart Langton, "Citizen Participation and Technocracy", in "Citizen Participation in Public Decision Making", Political Science, n° 158, Greenwood Press, 2000.

Daniel Boy et al., « Un exemple de démocratie participative », Revue française de science politique, Année 2000, vol. 50, n° 4.

ANNEXES

Annexe 1 : Fiche d'enquête sur la participation à l'élaboration de la PNSFMR

Annexe 2 : Déroulement des enquêtes

Annexe 3 : Lettre aux organisations paysannes

BURKINA FASO

ENQUETE SUR LA PARTICIPATION A L'ELABORATION DE LA PNSFMR

A. IDENTIFICATION

- A01. Date de l'interview|_|_|_|_|_|_|_|
- A02. Nom et prénoms de l'agent enquêteur |_|_|
- A03. Région |_|_|
- A04. Profession |_|
1. Agriculteur
 2. Chefferie
 3. Opérateur privé
 4. Fonctionnaire
 5. Elu local
 6. Autre
- A05. Sexe du répondant : 1. Masculin .. |_| 2. Féminin .. |_|
- A06. A quel type d'atelier avez-vous participé : |_|
1. Groupe d'acteur
 2. Régional de compte rendu
 3. Elus locaux

B. MODALITES DE PREPARATION DE LA RENCONTRE ET DEROULEMENT

- A07. Par qui avez-vous été sélectionné pour la rencontre ? |_|
1. Organismes
 2. L'institution à laquelle j'appartiens
 3. Autre
- A08. Quelles ont été vos motivations pour participer à cette rencontre ? |_|
1. L'espoir de voir ses opinions prises en compte
 2. L'importance du sujet
 3. Les opportunités de contact
- A09. Quelle appréciation portez-vous sur la teneur et le style du document de travail ? |_|
1. Très difficile

2. Difficile

3. Aisé

A10. Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation matérielle ?..... |__|

1. Très satisfait

2. Satisfait

3. Insatisfait

4. Autre

A11. Quelle appréciation faites-vous sur le temps dont vous avez disposé pour analyser le document d'introduction ? |__|

1. Très positive

2. Positive

3. Négative

A12. Appartenez-vous à une organisation corporative ?|__|

1. Oui

2. Non

Si oui à A12, veuillez répondre aux deux questions ci-dessous ; sinon sautez-les.

A13. Avez-vous pu suffisamment discuter avec d'autres personnes de votre organisation avant de venir à la rencontre de concertation |__|

1. De manière significative

2. Légèrement mais pas de manière suffisante

3. Pas du tout

A14. Votre organisation (ou corps d'appartenance) a-t-elle pu définir au préalable des positions propres avant l'atelier de concertation? |__|

1. Oui

2. Non

A15. Comment appréciez-vous les opportunités de prise de parole pour exprimer vos points de vue ou ceux de votre groupe et corps social ?|__|

1. Très positivement

2. Positivement

3. Négativement

A16. Avez-vous pu lire et exploiter le document final consécutif à l'ensemble des ateliers de concertations ? |__|

1. Oui

2. Non

A17. Si oui à la question précédente, ce document reflète-t-il vos points de vue et préoccupations ?|__|

1. Oui
2. Non
9. Ne sais pas

Justifiez votre réponse

A18. Comment appréciez-vous votre temps de préparation du forum (analyse du document préparatoire) ? |__|

1. Suffisant
2. Insuffisant
3. Ne sais pas

A19. Quels sont selon vous les enjeux les plus importants aujourd'hui pour la PNSFMR ? |__|

1. La place des coutumiers
2. L'agrobusiness
3. Le statut de la terre (l'appartenance)
4. Les modalités de mise en œuvre
5. Autre (à préciser ci-dessous)

C. COMPARAISON AVEC AUTRES PROCESSUS DE PARTICIPATION

A20. Estimez-vous que le processus de participation de la PNSFMR a été plus effectif que ceux que vous avez connus ?|__|

1. Oui
2. Non
3. Similaire
4. Sans opinion

A21. Citez les points qui vous semblent avoir permis de faciliter la participation

1. Le contenu du document préliminaire
2. L'accessibilité du document introductif (compréhension)
3. Le temps de préparation avant les rencontres de concertation
4. L'appui d'une personne ressource pour vous aider à approfondir le document introductif aux ateliers de concertation
5. La prise en considération des points de vue exprimés lors des concertations
6. Autre (à préciser ci-dessous)

A22. Sur quels aspects recommanderiez-vous une attention plus grande lors des exercices de participation à l'élaboration des politiques

1. Le contenu du document préliminaire (qualité)
2. L'accessibilité du document introductif (compréhension)
3. Le temps de préparation avant les rencontres de concertation
4. L'appui d'une personne ressource pour vous aider à approfondir le document introductif au sein de votre groupe social.
5. La prise en considération effective des points de vue exprimés lors des ateliers de concertation
6. Autre (à préciser ci dessous)

DEROULEMENT DES ENQUETES

Les entretiens se sont déroulés en marge du forum national tenu les 30 et 31 mai et 1^{er} juin 2007 à Ouagadougou. Les entretiens ont été conduits par une équipe de trois enquêteurs, dont l'un assurait la supervision.

Les personnes interrogées avaient été impliquées dans les ateliers préparatoires (soit les ateliers de groupes d'acteurs, soit les ateliers régionaux). Ils avaient donc une assez bonne connaissance du processus pour pouvoir y apporter une appréciation.

La répartition des 124 personnes au sein de l'échantillon se présente comme suit.

Profession	Nombre	Pourcentage dans l'échantillon
Agriculteur	67	54
Chefferie	14	11
Opérateur privé	7	6
Fonctionnaire	15	12
Elu local	21	17
Total	124	100

Dans l'échantillon, les hommes ont été majoritaires à être consultés ; ils représentent 111 personnes soit 90 %.

**Programme du déroulement des travaux du forum national
sur l'avant-projet de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural**

Horaires		Activités
Première journée : 29 mai 2007		
15h30	à	Ouverture du forum par les autorités :
16h30		<ul style="list-style-type: none"> - Mot de bienvenue du maire de Ouagadougou - Discours d'ouverture du ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques
16h30	à	Installation du présidium :
18h00		<ul style="list-style-type: none"> - introduction au forum (objectifs) - Programme de travail
Deuxième journée : 30 mai 2007		
09h00	à	- Présentation du rapport technique des concertations
10h30		<ul style="list-style-type: none"> - Présentation de la PNSFMR - Débat général
10h30	à	Pause
11h00		
11h00	à	- Présentation des expériences de sécurisation de la Côte d'Ivoire vécues par la diaspora burkinabé par le consul honoraire du Burkina Faso à Soubré
12h30		<ul style="list-style-type: none"> - Débat général
12h30	à	- Synthèse par le modérateur
13h00		- Constitution des groupes de travail
13h00	à	Pause
14h00		
14h00	à	Travaux en ateliers sur :
17h30		<ul style="list-style-type: none"> - les questions en suspens - les questions à approfondir

Troisième journée : 31 mai 2007

09h00	à	Restitution des travaux des ateliers
10h30		
10h30	à	Pause
11h00		
11h00	à	Préparation du rapport de synthèse du forum : conclusions et recommandations
12h30		
13h00	à	Clôture du forum :
13h30		<ul style="list-style-type: none">- Présentation du rapport de synthèse du forum- Discours de clôture du ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques

CONFEDERATION PAYSANNE

DU FASO (C.P.F.)

– JUSTICE

01 BP 2978 Ouagadougou 01

TEL/FAX : 50 30 18 44

E-mail : cpf@fasonet.bf



BURKINA FASO

UNITE – PROGRES

Ouagadougou, le 21 novembre 2008

Le Président

//-))

**Madame la directrice générale
du Foncier rural et des
Organisations paysannes/
DGFROP**

Ouagadougou

Nos réf. : 2008/007/FEPA-B

**Objet : Participation à l'atelier national
de validation de l'avant-projet de loi**

Madame,

Le processus de préparation des Organisations Paysannes et des Réseaux/Collectifs d'Associations féminines pour une participation effective et constructive à l'atelier national de validation de l'avant-projet de loi sur le foncier rural a connu de manière générale un certain nombre de contraintes, dont principalement :

- la transmission tardive des documents de travail
- les délais courts accordés pour la préparation de nos structures en prélude à la participation aux cadres formels de concertation
- la multiplicité des versions du document de travail transmises à nos structures (aussi bien l'avant-projet de loi que le projet des textes d'application).

Toutes choses qui n'ont pas été de nature à favoriser une pleine appropriation du processus mais aussi de la consistance des documents par nos leaders et membres à la base.

Par ailleurs, nous souhaiterions attirer votre attention sur le fait que les dates retenues pour l'atelier national coïncident avec plusieurs événements d'importance capitale pour les organisations de la société civile que nous sommes, notamment :

- le Forum national des femmes du Burkina prévu du 25 au 27 novembre
- l'Assemblée générale de l'AMBF cumulativement avec les journées des communes prévues du 26 au 28 novembre.

D'où cette question : l'atelier national peut-il être envisagé sans la présence effective des maires et des leaders de Réseaux/Collectifs d'Associations féminines ?

Cette situation d'ensemble nous motive à vous interpeller par rapport à toutes dispositions qui pourraient être éventuellement prises pour garantir un succès réel de l'atelier national.

Dans l'attente de recevoir vos avis éclairés, je vous prie de trouver ici, **Madame la Directrice générale**, l'expression de ma franche collaboration.

Pour les Organisations paysannes et les Réseaux/Collectifs d'Associations féminines : Le Président de la Confédération paysanne du Faso

Bassiaka DAO