

RAPPORT DU FORUM MULTI ACTEURS DE ARGA BURKINA SUR « GOUVERNANCE FONCIERE ET CRISES SOCIO POLITIQUES : ENJEUX ET DEFIS POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES »

Dans le cadre des activités de son programme 2014, l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA/BURKINA), avec l'appui de ARGA Afrique a organisé le vendredi 20 Juin 2014 à la salle de conférences de l'Hôtel Pam Beach de Ouagadougou, la séance 2 du forum multi acteurs sur le thème GOUVERNANCE FONCIERE ET CRISES SOCIO POLITIQUES : ENJEUX ET DEFIS POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ». Ce forum a rassemblé une cinquantaine de participants représentant des organisations de la société civile, des élus locaux, des responsables d'administrations domaniales et foncières, des juridictions civiles et administratives, etc. Le présent rapport se veut la synthèse des travaux de cette session du FMA. Il comporte les points suivants : de la cérémonie d'ouverture (I), des communications (II), des débats (III) et enfin des propositions (IV).

I. De la cérémonie d'ouverture

La cérémonie d'ouverture a débuté à 9h. Elle a été présidée par le Ministre de l'Agriculture et de Sécurité Alimentaire et a été ponctuée par trois allocutions.

Le premier intervenant, M. Boureima OUEDRAOGO, Médiateur de ARGA-Burkina a entamé son discours par une brève présentation de la structure et du FMA. D'ARGA, il a dit : « *l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) est une organisation panafricaine présente dans 12 pays d'Afrique de l'ouest et du centre. Elle se veut un espace public interafricain de dialogue et de proposition sur la gestion des affaires publiques en Afrique* ». Au plan national, elle est représentée par ARGA-Burkina, une association de droit privé créée en 2010 et basée à Ouagadougou.

Le FMA est la concrétisation du plan d'action relatif « à la construction d'un espace permanent et inclusif de réflexion, de dialogue, de débats et de propositions pour l'amélioration des perceptions et des modes de gouvernance ».

Le médiateur Boureima OUEDRAOGO a indiqué que la deuxième session du FMA portant sur la gestion foncière et les crises sociopolitiques ne s'écarte pas de cette philosophie. Loin d'être une initiative ponctuelle, il s'agit, de son avis, d'un cadre permanent de dialogue et de réflexion collective dans le but d'opérer des changements dans la gestion des affaires publiques aussi bien à l'échelle nationale que locale.

La terre, a soutenu le médiateur national, capital à forte charge stratégique et symbolique, est non seulement sources de richesse, mais aussi de tensions. Sa gestion, elle, soulève des préoccupations. Lesquelles se sont exacerbées depuis les indépendances des Etats africains, marquées par un effondrement des mécanismes traditionnels et communautaristes de sécurisation foncière. La superposition entre pratiques traditionnelles et droit moderne, la multiplicité des centres de décisions ont rendu difficile la gestion du foncier, au cœur d'énormes enjeux de gouvernance. Celle-ci implique l'élaboration et l'articulation de textes, d'institutions et de mécanismes d'accès et d'usage de la terre dans l'équité.

Boureima OUEDRAOGO a relevé la nécessité de promouvoir la gouvernance foncière dans un contexte de « *collusions et d'intérêts provoquant ça et là des conflits dramatiques* ». Les lotissements et les cessions de terres rurales pour l'agriculture mettent à rude épreuve la paix et la stabilité sociale. La décentralisation, avec son vent d'autonomisation des collectivités territoriales autour du foncier, a produit les effets inverses. Les pratiques illicites concernant la terre enveniment les rapports entre citoyens et élus locaux.

Le médiateur national reconnaît l'engagement des plus hautes autorités du pays à apporter des solutions à cette situation. Il veut pour preuves l'abondante législation en la matière et la politique nationale de sécurisation foncière, objet de communications et de débats, entre participant au FMA. Il a rappelé la volonté d'ARGA

Burkina de se joindre à toutes ces initiatives en vue d'améliorer les règles, les principes et les pratiques actuelles sur la question qu'il présente comme l'un des grands enjeux de l'avenir pour les pays africains dont le Burkina Faso.

Au ministre Mahama ZOUNGRANA, le médiateur national d'ARGA a dit toute sa gratitude et promis des propositions réalistes et concrètes.

A la suite du Médiateur de ARGA BURKINA, le Coordonateur régional d'ARGA, Assane MBAYE a tout d'abord salué le dynamisme d'ARGA- Burkina qui abat un travail formidable.

Il a expliqué sa présence à la rencontre de Ouagadougou par un triple motif :

D'abord, sa fidélité et celle d'ARGA à une démarche : la prise en compte des enjeux fondamentaux du foncier dans l'initiative d'ARGA-Burkina, qu'il veut régionale, tout comme la problématique elle-même.

Ensuite le cadre de réflexion : le Forum multi-acteurs débouche sur une élaboration de propositions, pour ainsi construire, ensemble, avec toutes les parties prenantes un modèle de gouvernance foncière.

Enfin, l'importance du thème « *Gouvernance foncière et conflits sociopolitiques : enjeux et défis pour les collectivités territoriales* » a déterminé la présence de monsieur MBAYE à Ouagadougou.

Le coordonnateur régional d'ARGA a soutenu que la gestion du foncier présente des enjeux liés à la paix sociale, à la sécurité foncière, au développement économique, à la protection de l'environnement.

Il a ajouté que « *l'Afrique a quelque chose à proposer à elle-même et au reste du monde. Convaincu qu'il n'y a pas de modèle préfiguré susceptible de remettre en cause le modèle africain* ». Pour parvenir à ce résultat, MBAYE préconise de construire la modernité dans la tradition, sans opposer ces deux ordres de la marche du monde. C'est de son avis, une opposition stérile issue d'idées reçues à combattre.

Plus concrètement, il propose de « *regarder de près les modèles d'usage collectif de la terre dans les zones rurales, d'articuler les échelles de gouvernances car ce qu'il y a au plan national se reproduit à l'échelle régionale* ».

Il a aussi affirmé que l'objectif d'ARGA Afrique de l'Ouest est de contribuer à cette articulation pour une contribution mondiale à la résolution de la problématique du foncier.

Pour finir, Assane MBAYE a remercié le ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, Mahama ZOUNGRANA, pour s'être associé à l'initiative d'ARGA-Burkina.

Dans son discours d'ouverture de la deuxième séance du Forum multi-acteurs, le ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA), Mahama ZOUNGRANA, a relevé l'importance de la terre qu'il considère comme le fondement du développement rural, nécessitant une bonne gouvernance, gage de son accessibilité à tous, Pour lui, la réalisation des activités productives rurales place la terre au centre de nombreux intérêts, et de conflits aussi. « *Les conséquences de ces conflits présentent des gravités plus ou moins variables sur le plan humain, social et économique dans de nombreuses localités et interpellent tous les acteurs du développement et le gouvernement à la recherche des solutions durables* », a ajouté Mahama ZOUNGRANA.

Le ministre a fait remarquer qu'à cette situation conflictuelle, les autorités nationales apportent depuis longtemps des solutions, principalement législatives. D'où l'adoption de :

- la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural en 2007 ;
- la loi portant régime foncier rural en 2009 et ses décrets d'application ;
- la loi portant réorganisation agraire et foncière en 2012 ;
- des lois sectorielles sur, entre autres, l'urbanisme, l'environnement, le pastoralisme et l'eau.

En outre, a indiqué Monsieur ZOUNGRANA, les efforts du gouvernement ont également consisté en la responsabilisation des populations et des collectivités locales à une gestion adéquate du foncier, avec en ligne de mire l'accès équitable à la terre et à ses ressources, la garantie des investissements, la réduction de la pauvreté et surtout, la consolidation de la paix sociale ainsi que le développement durable.

Mieux, les textes adoptés ont été traduits en actions stratégiques, à travers des projets pilotes exécutés par l'Etat et ses partenaires, a soutenu le ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire.

Toutes ses actions sont menées sur fonds de difficultés ayant pour noms : le poids des coutumes, l'insuffisance des ressources de l'Etat, la faiblesse des capacités des communes, la complexité et la sensibilité des questions foncières. Mais Mahama ZOUNGRANA voit en l'engagement de l'Etat une arme contre ses obstacles à la gestion du foncier.

Un autre engagement, salué par le premier responsable du département de l'Agriculture, est bien celui de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, section du Burkina (ARGA-Burkina Faso), « *qui est dans sa vocation d'espace de dialogue multi-acteurs et de recherche de propositions inclusives et durables aux grands défis de gouvernance en Afrique* ».

Pour le ministre ZOUNGRANA, la tenue de cette deuxième séance du forum multi-acteurs sur le thème « *Gouvernance foncière et conflits locaux : enjeux et défis pour les collectivités territoriales* » constitue en soi un pari gagné pour ARGA qui cultive ainsi le dialogue autour des préoccupations liées au foncier. Le président de la cérémonie d'ouverture s'est dit confiant de la pertinence des propositions issues des travaux. Des conclusions que le gouvernement attend fermement, selon ses dires.

Ce discours de Monsieur le MASA a mis fin à la cérémonie d'ouverture.

II. Des communications

Les travaux ont repris après la pause café par la présentation des communications. Quatre au total, introduites par le Modérateur Monsieur NIGNAN Bassirou. Chacune d'elle a abordé un aspect particulier de la thématique générale du forum et suscité des débats constructifs. Mais avant, le Médiateur National de ARGA Burkina a présenté la note introductive relative au thème du Forum. Il a rappelé l'objectif, la démarche qui a été suivie depuis la collecte des données, l'atelier d'analyse transversale jusqu'à la tenue de la présente séance.

II.1. La politique communale de reproduction et de gestion foncière

La première communication a porté sur « La politique communale de reproduction et de gestion foncière dans la commune de Ouagadougou de 1960 à 2011 ». Elle a été présentée par M. Yacouba TRAORE, urbaniste en service à la mairie de Ouagadougou et a traité des sous points suivants : l'historique de la production foncière à Ouagadougou de 1960 à 1980, les lotissements Commando dans la ville de Ouagadougou (1984 – 1989), les lotissements de la période 1990 – 2010, et enfin les enseignements à tirer des opérations de lotissements à Ouagadougou.

II.1.1. De l'exposé des trois premiers sous points de la communication, il est ressorti que la commune de Ouagadougou, à l'instar d'autres grandes communes africaines, a connu un phénomène d'urbanisation caractérisé par sa spontanéité et sa rapidité. Mais les politiques d'urbanisation entreprises ont été très diversifiées.

Ainsi, de 1960 à 1980, la croissance démographique a obligé les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques d'urbanisation pour satisfaire aux besoins des populations surtout en parcelles à usage d'habitation. Sur le plan juridique, cette période a été marquée par l'adoption de la loi 77/60 AN du 12 juillet 1960 portant règlementation des terres du domaine privé national. Cette

loi reconnaît le droit foncier coutumier. Elle prévoyait par ailleurs une procédure en matière de production du foncier et d'aménagement urbain. Sur la base de cette législation, vingt mille trois cent (20.300) parcelles ont été dégagées sur la période (1960-1980). Ce nombre insuffisant pour satisfaire les soixante treize mille (73.000) ménages de la commune a conduit au développement des zones d'habitats spontanés où vivaient près de 60% de la population de la ville. Deux éléments essentiels ont caractérisé les politiques d'urbanisation sur cette période à savoir : le manque d'une politique d'urbanisation, l'intervention intempestive des autorités coutumières, propriétaires fonciers coutumiers dans les opérations de lotissement.

La période 1984 à 1989 a été marquée par les lotissements commandos du C.N.R et du Front Populaire. La politique urbaniste volontariste affichée par ces deux régimes militaires ont permis de changer littéralement le visage de la commune de Ouagadougou. D'importantes innovations juridiques et institutionnelles ont marqué cette période dont l'adoption d'une loi portant Réforme Agraire et Foncière qui a mis à la propriété privée immobilière, l'élaboration et l'adoption des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisation. Le bilan de cette période est le suivant : 66.526 parcelles à usage d'habitation loties, 824 villas (types F3 à F5) ainsi que 16 appartements construits. Cela a permis de rendre propriétaires de nombreux Ouagalais. Mais le manque de planification qui a caractérisé les lotissements sera la cause de nombreux problèmes qui se poseront dans les années 2000.

Enfin, sur la période allant de 1990 à 2010, il est ressorti que l'adoption d'une Constitution en 1991, d'une nouvelle loi portant RAF en 1996, la mise en branle du processus de décentralisation avec le transfert aux communes de la gestion du domaine foncier ont beaucoup influencé les politiques d'urbanisation. L'Etat s'est de ce fait désengagé du financement des opérations de lotissement et les communes ont fait appel à la contribution des demandeurs. Un bilan non exhaustif de la période fait état de près 170.259 parcelles dégagées dans les quatre ex-arrondissements périphériques de la Commune de Ouagadougou. Avec la mesure de suspension des

lotissements décrétée en 2011 par le Gouvernement, plus de 30 634 souscripteurs sont dans l'attente de l'attribution d'une parcelle.

II.1.2. Sur la deuxième partie de son exposé, Monsieur TRAORE a fait observer que de nombreux enseignements pouvaient être tirés de ces politiques d'urbanisation. D'abord, le pilotage à vue des opérations d'urbanisation, ce qui a conduit à l'étalement impressionnant de la ville, qui de part sa superficie, vaut à ce jour trois fois la ville de Paris, huit fois celle de Dakar, quand bien même elle est une des moins dense avec environ 40 habitants à l'hectare. La deuxième, c'est le fait qu'une très grande majorité des Ouagalais sont propriétaires de parcelle. Ils sont 75% dans cette situation, contre 20% en location et 5% qui sont logés gratuitement. On peut noter, en outre, le manque de viabilisation des parcelles dégagées, au regard de la rapidité et du nombre. Des nombreuses zones loties sont à ce jour sans eau courante, sans électrification, sans aucun aménagement urbain conséquent. Enfin, on a pu noter qu'en tirant les leçons de toute cette situation, le gouvernement et les autorités communales ont pris un ensemble de mesures et adopté des textes essentiels rendant notamment obligatoire l'aménagement de tout site avant son lotissement, l'élaboration d'une politique nationale de l'habitat et du logement. Il en appelle à un partenariat franc entre l'Etat et les collectivités décentralisées pour « repenser la manière de faire la ville. », et construire ces dernières avec une vision concertée.

II.2. La politique nationale de sécurisation foncière au Burkina (PNSF) : processus d'élaboration et état de la mise en œuvre

C'est le thème de la deuxième communication présentée par Mme COULIBALY... de la Direction Générale du Foncier, de l'Organisation et de la Formation du Monde rural (DGFOMER) du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire. Cette communication a été articulée en sept parties qui peuvent se ramener à trois points essentiels : le processus d'élaboration, les actions de mise en œuvre, et enfin les insuffisances et perspectives décelées suite à cette mise en œuvre.

II.2.1 -Pour ce qui est du processus d'élaboration de la PNSF, l'exposé a fait ressortir que les étapes importantes suivantes ont été suivies : la réalisation d'opérations pilotes de sécurisation foncière rurale basée sur la RAF à travers des projets comme le PNCT et le PFR/Ganzourgou, la mise en place d'un comité national de sécurisation foncière rurale (CONA-SFR) par arrêté conjoint de quatre ministres en 2002, la création de la DGFOMR en 2006, la réalisation d'une étude diagnostic de la situation du foncier rural au Burkina en 2006, l'organisation d'un Forum national sur la Sécurisation Foncière en Milieu Rural en Mai 2007. Ce processus a connu son aboutissement avec l'adoption d'une Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) le 04 octobre 2007, l'adoption d'une loi portant régime foncier rural en 2009 et d'une loi portant RAF en 2012.

L'exposé rappelle également que le processus a été encadré par les principes suivants : il a été participatif et inclusif ; il a pris en compte le genre et les groupes vulnérables; il s'est voulu le plus possible favorable aux investissements dans le secteur rural; il a eu pour préoccupations majeures le respect de la justice, l'équité et la recherche de la paix sociale, la subsidiarité. Il a en outre pris en considération l'impératif de la décentralisation de la gestion foncière rurale; la progressivité ; ainsi que la sécurisation de tous les types d'exploitation rurale, qu'il s'agisse de l'exploitation familiale agricole, sylvicole, pastorale, ou de l'agrobusiness. Ce processus a par ailleurs impliqué de nombreux acteurs que sont l'Etat, à travers ses différentes structures déconcentrées, les collectivités territoriales, les autorités coutumières et religieuses, la société civile, les organisations paysannes etc.

Pour ce qui est spécifiquement des collectivités locales, la communication fait ressortir que leur implication dans le processus visait un certains nombres d'objectifs dont l'appui aux actions et initiatives en matière d'information sur la réforme foncière rurale; l'appui aux actions de mise en place des SLGF; la mise en place et le fonctionnement régulier du SFR; la diligence dans de la prise de délibération sur les taxes et autres droits relatifs aux prestations offertes par les SFR; et enfin l'appui des structures dans la conduite des opérations de constatation publiques et contradictoires de

possessions foncières rurales ainsi que l'élaboration des Chartes foncières locales.

II.2.2. -Pour ce qui est des acquis, on note tout d'abord, les innovations apportées par les différentes lois à savoir la création de trois catégories de terres rurales appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux particuliers, la prise en compte des coutumes et pratiques locales à travers les chartes foncières locales qui sont élaborées pour préciser ou compléter les dispositions de la loi, la reconnaissance de la possession foncière rurale et définition d'une procédure claire pour sa constatation et la délivrance d'une APFR, la responsabilisation des populations à la base et la création des structures de gestion et sécurisation foncière à plusieurs niveaux, la définition d'un mode alternatif de gestion du contentieux foncier rural.

Au titre des acquis proprement dits, l'exposé a noté l'adoption des lois et de leurs décrets d'application, l'élaboration de l'ensemble des actes et outils d'application de la loi 034-2009 (les registres fonciers ruraux, imprimés et formulaires des APFR, les actes relatifs aux transactions foncières, etc.), la réalisation d'actions d'information et de sensibilisation : tenue des ateliers, émissions radio et télé, théâtres forum, films, causeries débats ; la mise en place et la formation des instances locales de gestion foncière dans 47 communes. A cet effet, on peut citer : 47 Services Fonciers Ruraux (SFR), 1171 Commissions Foncières Villageoises (CFV) et autant de Commissions de Conciliation Foncières Villageoises (CCFV), 97 agents SFR ont été recrutés et formés; 2502 membres de CCFV ont été formés sur la conciliation en cas de conflits fonciers; la formation des agents des services techniques déconcentrés et décentralisés, la mise en place de L'ANTR et de l'ONF, la délivrance d'attestations de possession foncière rurale (APFR) dans 47 communes au profit des producteurs ruraux etc.

II.2.3. Enfin, concernant les insuffisances et les perspectives, l'exposé fit ressortir au titre des insuffisances, la non mise en place des structures locales de gestion foncière dans la grande majorité des communes et des villages du Burkina Faso, l'insuffisance de coordination et d'harmonisation des actions des ministères impliqués,

le fonctionnement difficile des structures locales de gestion foncière (SFR, CFV, CCFV) déjà mises en place dans certaines communes du fait de manque de ressources, de matériels et de compétence, le manque de moyens dans les communes pour assurer la prise en charge du personnel et le fonctionnement des services fonciers ruraux. Pour ce qui est des perspectives, Madame COULIBALY a révélé l'amélioration des cadres de concertation sur le foncier avec l'ensemble des acteurs en vue de créer une synergie d'actions; l'harmonisation des outils d'application de la loi; l'appui à la mise en place des structures locales de gestion foncière dans toutes les communes du Burkina et le renforcement de leurs capacités et enfin l'accompagnement des communes dans la délivrance des différents actes.

A la suite de cette communication, le modérateur a introduit le troisième communicateur.

II.3. « RÔLES, DIFFICULTÉS ET ENJEUX DES COMMUNES DANS L'APPLICATION DE LA RÉFORME DU FONCIER RURAL AU BURKINA FASO ».

Monsieur Peter Hochet du Laboratoire Citoyennetés a ainsi entretenu l'assistance sur les « **RÔLES, DIFFICULTÉS ET ENJEUX DES COMMUNES DANS L'APPLICATION DE LA RÉFORME DU FONCIER RURAL AU BURKINA FASO** ». Le communicateur a subdivisé son travail en plusieurs parties. Dans la première, il fait cas des attributions des CT, des CVD ainsi que de toutes les structures créées par la loi 034/2009 sur le foncier rural pour gérer les questions foncières locales; dans une deuxième parties, il analyse les difficultés financières, juridiques et institutionnelles auxquelles sont confrontées des communes pilotes dans la mise en œuvre effective de la loi.

II.3.1. Sur la première partie, Monsieur Hochet évoque d'abord les compétences des communes et des CVD en matière foncière.

II.3.1.1. Pour ce qui est des communes, il affirme, sur le fondement des articles 80 et 86, 115 du Code général des collectivités locales, ainsi que des articles 6, 7 et 145 de la loi 034 sur le foncier

rural que celles-ci ont de nombreuses compétences dont les plus importantes sont : la détermination des tarifs ou taxes rémunératoires du domaine et des services locaux dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur , la participation à la gestion des terres du domaine foncier national situé dans leur ressort territorial; l'établissement et l'exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle conformément aux textes en vigueur ; l'attribution des parcelles et la délivrance des titres d'occupation se rapportant à leur domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à leur profit ; la délivrance des autorisations de construire, des certificats de conformité et des autorisations d'occupation du domaine public. Les communes rurales ayant en outre reçu compétence pour entre autres participer à la construction et à l'entretien des pistes rurales.

II.3.1.2 Concernant les CVD, le communicateur a relevé que les articles 10 et 11 du décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement CVD donnent compétence à ces organes, en matière foncière, de participer à la recherche des solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois, et de créer toutes les conditions nécessaires à la gestion, l'entretien et la valorisation des infrastructures et des ressources naturelles. Pour y parvenir, le CVD peut se saisir d'initiatives et émettre des recommandations circonstanciées à propos, entre autres, de la préservation de la paix sociale dans le village et la protection de l'environnement.

II.3.1.3. A côté de ces instances, a rappelé le communicateur, les différentes lois relatives au foncier et leurs décrets d'application ont créé des structures locales en charge de la gestion du foncier : service foncier rural, le bureau domanial, la commission foncière villageoise (CFV), la commission de conciliation foncière villageoise (CCFV), et les instances de concertation foncière qui sont des organes ad hoc que chaque commune peut créer pour faire face à une situation donnée. Chacune de ces structures a des attributions bien précises. Ainsi par exemple le service foncier rural fait l'inventaire des terres du domaine foncier de l'État (DFE) et du domaine foncier des

collectivités territoriales (DFCT) du ressort territorial de la commune ; tient le registre foncier rural ; établit les actes fonciers ; et participe à l'élaboration et à l'application des chartes foncières ; la CVF elle participe aux procédures menant à l'établissement des actes fonciers, alors que le CCFV assure dans son ressort territorial, le règlement à l'amiable des conflits fonciers ruraux.

Faisant par la suite le point de la mise en place de ces organes sur le terrain, Monsieur Hochet a révélé que grâce au soutien du PDRD et PSF du MCA, des ONG Negos-GRN à Padéma, Graf à Cassou, il y a des RDPF dans toutes les provinces du Burkina Faso tandis qu'il n'y a des SRC que dans 10 régions. Le Sud-Ouest, le Centre-Sud et le Sahel n'ont pas de SRC ; dans la plupart des communes bénéficiant de projets d'appui les CFV et les CFFV sont mises en place de façon complète. Seules quelques communes ont des villages sans ces deux structures ; inversement, seules quelques communes bénéficiant d'un projet ont un SFR complet. Il y a le plus souvent 2 agents au lieu des 3 prévus. Il a ajouté que sur les 351 communes que compte le Burkina Faso, 48 communes bénéficient des structures locales de sécurisation foncière de la loi 034-2009, soit 14 % des communes. Bien que le PDRD couvre 6 communes, pour le moment 1 commune bénéficie d'un Bureau domanial (BD). Les 5 autres communes ont un agent domanial sans que le SFR n'ait été mis en place. Dans chaque commune du PDRD seuls 4 villages bénéficient d'une CFV et d'une CCFV.

Il a par ailleurs fait observer que d'autres localités (environ 150 communes) bénéficieront très prochainement de l'appui du PNGT3 pour la mise en place de ces structures.

II.3.1.4. Le communicateur a ensuite indiqué que toutes ces structures travaillent à la délivrance d'un certain nombre d'actes prévus par les différents textes. On peut ainsi citer l'attestation de possession foncière (APFR) qui est la matérialisation même du droit de possession foncière rurale ; les chartes foncières locales qui peuvent être communales, inter communale, villageoise ou inter villageoise, les registres fonciers ruraux, les différents actes relatifs aux transactions foncières : accord de prêt, autorisation de mise en valeur temporaire de terre rurale, bail à ferme, cession de terres rurales laquelle est soumise à des conditions définies en fonction de superficies de terre en jeu.

II.3.2. Dans la deuxième partie de son exposé, Monsieur Hochet a analysé les difficultés de tout ordre auxquelles les communes et les services fonciers locaux sont confrontés dans l'exercice de leurs attributions.

II.3.2.1. La première difficulté analysée a concerné la question de la taxe municipale. Il a constaté que l'application de taxes sur la délivrance de l'APFR et de tarifs pour services rendus par les SFR/BD pose la question de la relation établie entre le financement des services, l'accès équitable au service et les incitations générées par les coûts : les coûts varient beaucoup d'une commune à l'autre, des coûts trop peu onéreux, imprécision de certaines recettes etc.

II.3.2.2. La deuxième difficulté abordée est celle relative à l'inachèvement juridique et institutionnel dans le domaine foncier.

II.3.2.1. Pour ce qui est de l'inachèvement juridique, il a fait cas de l'absence d'arrêtés municipaux précisant les recettes des SFR dans la quasi-totalité des localités, l'absence de dispositions transitoires dans la suppression des PV de palabres, l'interprétation ambiguë des dispositions de la loi 034 qui fait penser que celle-ci fait obligation aux possesseurs coutumiers de céder des terres aux femmes pour que celles-ci fassent des APFR.

II.3.2.2. Pour ce qui est de l'inachèvement institutionnel, il s'est appesanti, non sur l'absence de certaines structures prévues tel que sus évoquée, mais plutôt sur certaines difficultés pratiques qui entravent le bon fonctionnement de celles qui ont pu être mises en place. Il a ainsi fait cas de l'insuffisance des ressources humaines et du manque de formation appropriée des agents travaillant dans les SFR, de l'insuffisance de compétences topographiques, de la pratique du bénévolat qui amenuise l'efficacité des CFV, de la non-prise en charge des frais inhérents au fonctionnement de cette structure, des traitements salariaux en deçà des exigences professionnelles etc. Il a conclu en révélant que selon les résultats de l'enquête menée par Laboratoire Citoyennetés, le coût financier de la mise en œuvre de la loi 034 dans chaque commune peut être évalué à plusieurs dizaines de millions de F CFA. Des sommes qu'il est urgent de mobiliser si l'on

veut permettre à cette loi d'avoir une effectivité et une efficacité réelles sur le terrain.

II.4. Le Projet de Sécurisation foncière du MCA

A l'issue de cette communication, le modérateur a remercié le présentateur et introduit M. ZONGO Koudrègma, Chef du Projet Sécurisation Foncière du MCA pour entretenir les participants sur le projet qu'il dirige. Celui-ci a subdivisé son module en plusieurs parties.

II.4.1. La première partie intitulée « La sécurisation foncière, une préoccupation nationale » a permis à M. ZONGO de faire remarquer que le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole où le milieu rural évolue vite avec une recrudescence des conflits fonciers : conflits sur les droits, sur les usages etc. De ce fait, pour relever le défi de la sécurité alimentaire et accroître la productivité, il était important de promouvoir et d'organiser les conditions idoines d'investissement en la terre. Dans le cadre du MCA, le projet mis en place comprend trois composantes à savoir : le changement et Communication en matière légale et procédurale, le développement institutionnel et renforcement de capacités et les interventions foncières liées à des sites spécifiques. Il est à sa deuxième phase qui s'achève le 31 juillet 2014.

II.4.2. Dans sa mise en œuvre, le projet a organisé ses actions selon certaines priorités.

II.4.2.1 : Promouvoir les réformes légales et les changements en matières procédurales : cet axe prioritaire, a permis, selon le communicateur, d'apporter un appui à l'amélioration de la législation et à la réglementation sur le foncier : lois, décrets, guides de mise en œuvre. Cela a aussi permis la formation de 580 formateurs et 3380 disséminateurs villageois de diverses structures foncières villageoises.

II.4.2.2 : Améliorer l'immatriculation foncière et les services de l'enregistrement au niveau des institutions nationales et

régionales : la communication fait ressortir que cet axe a permis la **mise en place des infrastructures de base pour l'enregistrement des droits fonciers, le renforcement des capacités de l'administration foncière.**

II.4.2.3. Appuyer la mise en place de services fonciers décentralisés dans 47 communes et appuyer leur fonctionnement : cet axe a permis, entre autres, le recrutement et formation de 97 agents SFR, la construction d'équipements et de bâtiments de SFR,

II.4.2.4 : Renforcer les capacités à réduire et à résoudre les conflits fonciers qui a permis de former au total 661 personnel de l'administration judiciaire et auxiliaires de justice (magistrats, greffiers, huissiers....), ainsi que des acteurs communaux et villageois.

II.4.2.5 : Les deux derniers axes prioritaires (Mener une gestion participative de l'utilisation des terres et Clarifier et sécuriser les droits fonciers dans les zones aménagées) ont été l'occasion selon le communicateur pour contribuer à l'adoption des chartes foncières dans 17 localités, et d'appuyer la finalisation du PFR dans la province du Ganzourgou. Ces axes ont permis au projet de travailler sur les **procédures de constatation de possession foncière rurale à travers les appuis à l'établissement et à la délivrance des attestations de possessions foncières, les procès verbaux de constatation de possession foncière rurale.**

II.4.3. Le communicateur a terminé son intervention en faisant des propositions pour une pérennisation du dispositif créé par les différents textes : il a ainsi fait cas de la mise en place d'un référentiel: outils, guides, instruments juridiques, de la mise en place des instances locales et prise en charge de leur fonctionnement, de l'information continue et réponses aux questionnements de proximité, et de la pérennisation financière à travers une fiscalité foncière réaliste et soutenable.

Les quatre communications ont été suivies d'échanges.

III. Synthèse des débats

A la suite de chaque communication, les participants aux FMA ont posé des questions, soulevé des préoccupations et formulé parfois des recommandations. La modération des échanges a été assurée par Monsieur Elysée OUEDRAOGO.

Des participants ont posé le problème de la disponibilité des outils relatifs au foncier, à savoir les lois et autres textes régissant le domaine. Pour eux, c'est toute la problématique de la vulgarisation de la réglementation qui est posée.

Des textes sur le foncier, des membres du Forum ont dit qu'ils sont épars, contradictoires, avec une prédominance des lois minières. Un avis que d'autres intervenants n'ont pas partagé, relevant au passage que les lois s'équivalent.

A propos des compagnies minières, des participants ont soutenu qu'elles sont parfois autorisées à s'installer sans information préalable des conseils municipaux. Mais on apprendra des débats que l'exploitation d'une mine est toujours postérieure à une enquête publique dont le maire lui-même est le dépositaire des observations et autres avis contraires.

A l'idée selon laquelle l'exploitation minière menacerait la possession foncière, un intervenant a rétorqué: *« Il s'agit d'une activité limitée dans le temps. Un titre minier ne peut pas devenir un titre foncier ».*

« A quand la formation des organisations de la société civile (OSC) qui ont fait du droit foncier le leitmotiv de leurs actions » ? A cette question, le chef du programme sur le foncier du Millenium Challenge Account (MCA), Koudrègma ZONGO, a répondu que des OSC ont été formées par sa structure. Mais qu'il s'agit d'OSC menant leurs activités dans les zones d'intervention du MCA. Les centres urbains en sont exclus. Et un élu local de plaider à l'intention des partenaires techniques et financiers afin qu' *« ils aident les OSC qui peuvent nous aider ».*

Parmi les conflits fonciers qui secouent certaines localités du pays, celui de Zékounga a été maintes fois évoqué. Et un intervenant de se demander de l'arrondissement 8 de Ouagadougou ou de la Commune de Tanghin Dassouri dépend Zékounga qu'a entrepris de lotir le maire de la dernière municipalité citée ? Le bras de fer entre l'édile et les populations opposées à ce projet a envoyé bien des habitants de Zékounga et des défenseurs du droit au foncier dans des geôles, ont rappelé des participants.

Plus loin de Ouagadougou, le manque de netteté des frontières entre les communes de Fada et de Diapaga est en passe de refroidir les rapports entre les deux conseils municipaux. Un problème qui se pose avec acuité dans plusieurs localités, les cartes de l'Institut géographique du Burkina Faso (IGB) ne permettant pas de définir avec exactitude les limites de chaque entité territoriale.

D'aucuns se sont interrogés sur le bien fondé de la délivrance d'attestations de possession foncière rurales (APFR) dans des localités dépourvues de chartes foncières. Un questionnement jugé pertinent par l'assistance qui a décidé de formuler une recommandation sur la nécessité d'élaborer dans toutes les collectivités territoriales des chartes foncières définissant elles-mêmes le contenu des APFR. Celles-ci, selon les participants au FMA, demeurent protectrices pour les populations rurales.

La délivrance des APFR est loin de respecter le genre, ont fait observé des intervenants aux débats. Le communicateur Koudrègma ZONGO du MCA a relativisé cette thèse. Si elle se vérifie dans le Plateau central, marqué par une certaine féodalité, dans l'ouest, des femmes sont des propriétaires terriens. Mais dans les zones difficiles, le MCA a entrepris, en collaboration avec le ministère de la Promotion de la femme et du Genre, une sensibilisation à l'accessibilité de la femme à la terre.

Les membres du FMA ont également relevé que les projets de sécurisation foncière exécutés dans plusieurs collectivités territoriales font des mécontents. Les commissions d'aménagement foncier se disent écartées de la gestion du foncier. Sans compter que les municipalités crient à une perte financière consécutive à

l'abaissement des taxes de cession passées de cinq cent mille (500 000) à quinze mille (15 000) francs CFA.

Des débats, il est ressorti l'unanimité du Forum sur la bataille à mener contre les spéculations foncières. Pour ce faire, les participants ont préconisé l'augmentation des taxes de transaction, la sensibilisation des populations à privilégier les louages ou prêts et non les ventes, ou encore l'enregistrement de droits fonciers collectifs.

Les participants ont également condamné les attributions multiples de parcelles. Pour eux, l'informatisation des fichiers du foncier et de l'état civil peut amoindrir la pratique. Si d'aucuns ont pensé à la création de juridictions spéciales pour traiter des litiges fonciers, ils s'entendent dire que les juridictions existantes en sont déjà compétentes. Concernant les poursuites parfois annoncées par voie de presse contre certaines autorités municipales par les pouvoirs publics, un professionnel de la justice a conseillé à l'assistance de se garder de croire à ses coups de bluff. Car, une déclaration faite au Conseil des ministres n'a rien d'un acte de poursuite judiciaire.

I.V. PROPOSITIONS OU PISTES D' ACTIONS DU FORUM ARGA / BURKINA

A l'issue des échanges les participants ont convenu pour une bonne gouvernance foncière à même de prévenir des crises socio politiques de ce qui suit :

1) La vulgarisation et l'appropriation des textes sur le foncier par tous les acteurs

Cette proposition s'entend bien dans la mesure où si l'Etat doit exiger de ses citoyens le respect de la législation foncière, il leur faut d'abord qu'ils se rendent compte de son existence et de son sens. Ne dit-on pas que nul n'est censé ignorer la loi ? Pour que ce principe général de droit trouve sa pleine application dans nos sociétés à

majorité analphabètes, il va de soi une vulgarisation et une sensibilisation accrue des usagers à la législation foncière. Cela est possible par la traduction de ces textes dans nos différentes langues nationales. Elle relève d'une volonté politique affichée.

2- L'adoption et application effective des outils et institutions légales de gestion foncière

Il s'agit des outils et des institutions légalement mandatées pour les activités allant de la négociation des chartes foncières communautaires (document qui formalise les règles et principes relatifs aux droits de propriété foncière propres à la localité et fondées sur les pratiques coutumières) à l'établissement d'un nouveau titre de droits d'utilisation, en passant par l'installation des services d'administration foncière au niveau communal, au développement d'approches alternatives de résolution des conflits.

3- Une étude sur la cohérence des textes sur le foncier

Le Forum a aussi souligné une disparité des textes sinon même une incohérence. C'est pourquoi, il a été décidé de mener une étude afin d'aboutir à une harmonie parfaite des textes sur le foncier d'autant plus que l'adoption de la loi N° 034-2009/AN portant Régime Foncier rural ne constitue pas une révision exhaustive de la législation applicable au régime foncier et à la gestion foncière au Burkina Faso. Par exemple la RAF doit, notamment être revue à des fins de conformité avec la Loi N° 034-2009/AN portant Régime Foncier Rural. A cette fin, il semble que le MCA-BF apporte déjà un appui technique à l'organisme gouvernemental chargé de gérer le processus d'identification et d'élaboration des révisions appropriées aux textes de la RAF.

4- L'enregistrement de droits fonciers collectifs

Cette proposition s'analyse en la nécessité de préserver les droits des acteurs du foncier quant aux espaces qui appartiennent à la communauté, les espaces culturels, et aux particuliers et qui ne

peuvent être l'objet de cession ou d'accaparement par les spéculateurs fonciers ou agro businessmen.

5- L'informatisation des fichiers relatifs au foncier

Il s'agit d'informatiser les bases de données sur le foncier, qui pourrait être consultées à tout moment et par tout citoyen. Elle sera aussi vue comme un instrument de traçabilité de la gestion foncière.

6- La promotion de l'établissement des actes de l'état civil dans les différentes communes

Les actes de l'état civil permettent de se renseigner sur l'identité, l'état des personnes. Ils jouent un rôle de preuve et de publicité. Ils constituent de ce fait des documents de base servant à la délivrance des titres de propriété. C'est pourquoi, il est judicieux de promouvoir la délivrance de ces actes dans les communes et villages afin que les habitants citoyens puissent établir les titres afférents à leurs droits fonciers.

7- Le reversement des paquets pédagogiques du MCA aux acteurs des questions foncières

Les participants au forum ont également souligné la nécessité de sauvegarder les acquis, enseignements du MCA afin de permettre leur redistribution ou diffusion dans toutes les communes. Il s'agit de prendre exemple des acquis du MCA.

8- Le tracé des limites territoriales des différentes collectivités

Afin d'éviter les conflits entre collectivités territoriales, il convient de déterminer les limites territoriales de chaque collectivité afin qu'elle puisse exploiter son territoire sans empiéter sur celui des autres.

9- La dépolitisation de la gestion des terres ainsi que des opérations de lotissement ;

10- L'exercice effectif par l'Etat central de ses pouvoirs de tutelle et les sanctions promptes à l'égard des manquements constatés....

Fait à Ouagadougou le 25 Juin 2014

Les rapporteurs

NACAMBO Yacouba Herman

SANKARA Roger

SANOUBrice

