

GRET

Professionnels du
développement
solidaire



La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso : une capitalisation d'expérience

Daniel Thieba - Juillet 2015





La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso : une capitalisation d'expérience

Daniel THIEBA

Juillet 2015

Etude réalisée avec l'appui financier
de l'Union Européenne et de la
Fondation Rosa Luxemburg



Avertissement

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

La présente étude de capitalisation de la réforme foncière au Burkina Faso, sollicitée par le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) et le Gret, rentre dans ce contexte. Elle a pour objectif de contribuer aux différentes réflexions de cette plateforme sénégalaise pour présenter et actualiser ses propositions en matière de sécurisation du foncier et des ressources naturelles.

Les constats, analyses, et réflexions présentés dans cette étude résultent de la capitalisation de plusieurs ouvrages, ainsi que des analyses personnelles de l'auteur.

Le présent rapport, conçu dans une présentation qui se veut être pédagogique, n'a pas la prétention de couvrir de manière exhaustive et holistique tout le contenu de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, ni de faire un bilan des premières étapes de la mise en œuvre de la loi 034-2009. Il essaie dans l'ensemble de se focaliser sur les grands enjeux, d'analyser le rôle des organisations de la société civile dans l'élaboration de la politique et de la loi foncière, tout en soulevant les avancées et limites rencontrées dans leur mise en œuvre.

Rédaction : Daniel Thieba

Coordination : Amel Benkahla (Gret)

Comité de suivi : Thierno Cissé (CNCR) et Iba mar Faye (Gret)

Crédits photos : Daniel Thieba

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne.

Sommaire

1	Résumé	7
1.1	Principales dispositions de la loi 034-2009	7
1.2	Analyse de la participation de la société civile et des OP : leçons et clés de compréhension. 9	
1.3	Analyse des avancées et limites rencontrées dans la mise en œuvre.....	9
2	Historique et contexte	11
3	Processus d'élaboration de la PNSFMR	12
3.1	Du groupe de travail interministériel au Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural	12
3.2	L'élaboration de la politique : un processus de concertation autour d'un projet de réforme	13
3.3	Un processus fondé sur la prise en compte des intérêts de catégories sociales	13
3.4	Les premières orientations : un bilan expert.....	14
3.5	Les concertations par type d'acteurs, l'identification des controverses et la formulation de l'avant-projet	14
3.6	Confronter et rapprocher les positions : ateliers régionaux et forum national.....	15
3.7	La finalisation de la Politique et l'élaboration de la loi.....	17
4	La concertation a-t-elle permis pertinence et légitimité de la PNSFMR?	17
4.1	Une concertation par groupes d'acteurs : inclusion et problèmes de catégorisation	17
4.2	La nature et la qualité du débat.....	18
4.3	Les résultats : un débat qui légitime et affine les propositions.....	19
4.4	Insertion dans l'espace public : une ouverture du débat, mais une décision politique qui court-circuite le processus	20
4.5	Quelques questions insuffisamment abordées dans la PNSFMR	21
5	Principales dispositions de la loi 034-2009 portant régime foncier en milieu rural..	22
5.1	Les domaines fonciers (Etat, collectivités, particuliers).....	22
5.2	Les instances de gestion du foncier, mécanismes de gestion des conflits et dispositions de gestion des ressources naturelles (chartes)	22
5.3	Les options de sécurisation des droits et des transactions	22
5.4	Les dispositions relatives à l'accès des jeunes et des femmes.....	23
5.5	Les dispositions relatives à l'accaparement des terres	23
5.6	Les ressources communes des communautés locales.....	23
5.7	La loi 034-2009, dispositions préexistantes et textes d'application	23

6	Analyse de la participation de la société civile et des OP : leçons et clés de compréhension.....	24
6.1	La question de la représentation.....	24
6.2	Une préparation préalable indispensable.....	24
6.3	L'exigence d'un appui spécifique.....	24
6.4	Une animation globale indépendante.....	25
6.5	Exigence d'une plus grande pro-activité des OP.....	25
6.6	Principaux résultats.....	25
7	Analyse des avancées et limites rencontrées dans la mise en œuvre	26
7.1	Appui aux communes par des projets.....	26
7.2	Campagnes massives d'information et de communication.....	26
7.3	Appropriation et délivrance des actes de sécurisation foncière.....	27
7.4	Situation des femmes et des jeunes.....	27
7.5	Concentration foncière pour les exploitations familiales ?.....	28
7.6	Evolution des conflits fonciers.....	28
7.7	Suivi-évaluation, rôles des OP et défis.....	28
	Bibliographie.....	30

Liste des acronymes

APFR :	Attestation de Possession Foncière Rurale
CCFV :	Commission de conciliation foncière villageoise
CNSFMR :	Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural
CPF :	Confédération paysanne du Faso
CVD :	Comité villageois de développement
DGFOMR :	Direction générale du foncier, de la formation et de l'organisation du monde rural
DGFROP :	Direction générale du foncier rural et des organisations de producteurs
FEPAB :	Fédération des Producteurs Agricoles du Burkina
GRAF :	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
MAHRH :	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques
MCA :	Millenium Challenge Account
OP :	Organisation paysanne
PFRG :	Projet Foncier Rural du Ganzourgou
PNSFMR :	Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural
PSF :	Projet de sécurisation foncière
SFR :	Service Foncier Rural
RAF :	Réforme Agraire et Foncière

1 Résumé

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

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

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

1.1 Principales dispositions de la loi 034-2009

Les domaines fonciers (Etat, collectivités, particuliers) :

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

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

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

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

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

Les options de sécurisation des droits et des transactions

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

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

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

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

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

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

Les dispositions relatives à l'accaparement des terres

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

1.2 Analyse de la participation de la société civile et des OP : leçons et clés de compréhension

La question de la représentation

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

Une préparation préalable indispensable

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

L'exigence d'un appui spécifique

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

Une animation globale indépendante.

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

Exigence d'une plus grande pro-activité des OP

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

1.3 Analyse des avancées et limites rencontrées dans la mise en œuvre

Appui aux communes par des Projets, principalement le PSF du MCA

Depuis la promulgation de la loi en 2009, 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. Quatre projets visant la mise en place de structures locales de sécurisation foncière ont démarré en 2014, afin de couvrir 192 communes supplémentaires. L'État se donne comme objectif de couvrir 30 nouvelles communes dans le cadre de son projet sur fonds propres « Sécurisation foncière en milieu rural ».

Des outils et guides ont été élaborés et mis à la disposition des communes. Ils visent à fournir les supports opérationnels pour la mise en œuvre des dispositions de la loi et concernent dans un premier temps : la charte foncière, l'attestation de possession foncière, l'accord de prêt, le bail à ferme, l'autorisation de mise en valeur temporaire, le bail emphytéotique. Des guides et formulaires pour la mise en place des instances de gestion foncière ont également été élaborés. Ils concernent plus précisément : les commissions foncières villageoises, les commissions de conciliation foncière villageoise. Pour les SFR, des registres ont été mis à

disposition permettant d'enregistrer les actes : registre des transactions foncières, registre des possessions foncières, registre des chartes foncières.

Appropriation et délivrance des actes de sécurisation foncière

Sur la base des données établies fin juin 2014, il ressort que : aucun accord de prêt, ni autorisation de mise en valeur, ni bail à ferme n'a été délivré ; 17 communes bénéficient d'une charte foncière validée en conseil municipal ; pour 8 381 demandes d'APFR, il y a eu 1857 PV de constatations et 190 APFR délivrées, 116 cessions de terres rurales sont en cours. Elles correspondent à 60 possesseurs fonciers qui cèdent des terres à 116 femmes qui bénéficieront de ce fait d'APFR.

Situation des jeunes et des femmes

L'accès des jeunes et surtout des femmes peut être hypothéqué par les us et coutumes encore en vigueur, et limiter l'accès effectif à la sécurisation foncière pour ces deux catégories sociales.

Concentration foncière pour les exploitations familiales

On peut se demander aussi si les possibilités de sécurisation en place, à elles seules pourront stimuler une dynamique de remembrement et de concentration pour faire face aux enjeux de modernisation des exploitations familiales. Ne faudrait-il pas un mécanisme spécifique de financement qui leur soit accessible ?

Evolution des conflits fonciers

Globalement le nombre de conflits soumis aux instances villageoises a baissé de 4,5 % entre Juin 2010 et Juin 2012, dans les communes pilotes d'intervention du PSF/MCA. Cela ne peut être attribué à la mise en œuvre de la réforme et il faut un suivi dans la durée pour interpréter ces chiffres et en tirer des enseignements.

Suivi évaluation, rôle des OP, défis

Si les OP, à travers la CPF (Confédération Paysanne du Faso) ont été impliqués dans les activités organisées par la DGFOMR, l'enjeu pour la confédération est d'avoir une posture pro-active pour suivre la mise en œuvre de la PNSFMR, le degré d'atteinte des résultats attendus par les exploitations familiales agricoles, les difficultés rencontrées. Cela permettra alors de faire des propositions constructives à travers les différents cadres dans lesquels la Confédération est aujourd'hui présente. C'est le suivi-évaluation qui peut permettre d'introduire des améliorations progressives (corrections et adaptations), afin de prendre en compte de manière pragmatique les insuffisances relevées et mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires. Il appartient à la CPF de faire face à cet enjeu, avec un accompagnement approprié.

2 Historique et contexte

Depuis 1983, l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire en matière foncière a représenté une priorité pour les autorités politiques. Dès l'an I de la révolution burkinabè, en 1984 est promulguée la RAF (Réforme Agraire et Foncière). La RAF contient de manière implicite les éléments d'une politique foncière.

Le texte de la RAF a connu des relectures successives : d'abord en 1991, puis en 1996. Ces relectures témoignent des hésitations de l'Etat en matière de politique foncière efficace, se faisant ainsi l'écho des difficultés de mise en œuvre sur le terrain en milieu rural. Selon les experts commis à l'élaboration du projet de document de politique nationale, la RAF ne traite principalement de la question foncière que dans sa dimension urbaine. C'est sur ce champ que les réflexions, ainsi que les procédures sont les plus détaillées. Certes une attention a été accordée au domaine rural, mais l'examen indique que les dispositions qui y sont relatives sont éparses, incohérentes, inadaptées et bien souvent insatisfaisantes aux yeux des acteurs. La réalité est qu'il y a un décalage entre la RAF et les problèmes et préoccupations foncières des ruraux.

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 foncière 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 ;
- phénomène d'accaparement de terres rurales par les « agro businessmen » issus de l'administration publique essentiellement.

L'ampleur de ces questions, l'insatisfaction vis-à-vis des relectures successives ont conduit les autorités politiques à percevoir qu'il fallait une réponse globale permettant de traiter cette question de manière cohérente. S'est progressivement 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 des problèmes ponctuels et faire les arbitrages.

La Politique foncière est comprise comme « la ligne imprimée à l'action publique dans la gestion du foncier ». Elle est traversée par des enjeux majeurs méritant d'être posées et discutées de manière explicite sur la place publique, avec l'implication de l'ensemble des acteurs concernés.¹

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'élaboration de la PNSFMR (Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural).

¹ Camilla Toulmin et Simon Pepper. Réforme foncière au nord et au sud. Dossier IIED N°96. Août 2000

Comprenant l'importance de cette nouvelle politique foncière, les partenaires techniques et financiers ont soutenu l'initiative et mis à disposition les ressources nécessaires.

3 Processus d'élaboration de la PNSFMR

3.1 Du groupe de travail interministériel au Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural

A la fin des années 1990, la Coopération française met en place un appui institutionnel au Ministère de l'agriculture pour contribuer à la réflexion sur les politiques foncières. Un groupe de réflexion informel est créé en 1999, qui rassemble des représentants des différentes administrations compétentes pour réfléchir aux enjeux du foncier rural, analyser les résultats d'études, discuter et arbitrer des choix politiques et opérationnels liés aux projets expérimentaux. Ces réunions régulières ont favorisé l'émergence d'une vision relativement partagée des enjeux du foncier rural au sein du groupe, au-delà des clivages disciplinaires et institutionnels, et ont progressivement légitimé l'idée d'une politique foncière spécifique au monde rural, à côté de la RAF. Comme dans les pays voisins, la question du règlement des conflits a été reformulée sous le label de la « sécurisation foncière »², qui a l'avantage d'être politiquement neutre.

Parallèlement, un petit groupe d'experts burkinabés, créent le Groupe de recherche-action sur le foncier (GRAF), association indépendante de réflexion sur le foncier. A travers rencontres études et publications, le GRAF s'est imposé comme un espace fédératif d'analyses de propositions, dans le sens d'une sécurisation des droits fonciers paysans.

Dans le même temps, le Ministre de l'agriculture, très influent au sein du régime, met en avant l'agrobusiness comme stratégie de développement agricole et valorise les « nouveaux acteurs » de l'agriculture. Ce terme recouvre en fait les élites urbaines qui investissent dans les achats de terre en milieu rural, dans des objectifs de production et souvent de spéculation foncière, cumulant parfois des centaines voire des milliers d'hectares, en particulier dans les zones encore peu peuplées des provinces du sud du pays. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il explose à cette époque, et gagne grâce aux positions du Ministre en visibilité et en légitimité politique. De ce fait, le débat sur le foncier rural intègre la question, très controversée, des priorités de politique agricole, entre agrobusiness et agriculture/élevage paysans (qui recoupe largement la tension entre promotion de droits foncier privés et reconnaissance des droits coutumiers), couplée de controverses sur la réalité productive de ces « nouveaux acteurs ».

En 2003, le groupe de travail est institutionnalisé et devient le Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR). Alimenté par les études qu'il commandite, et par les travaux du GRAF, le CNSFMR devient un lieu d'élaboration d'un questionnement interinstitutionnel sur le sujet, autour de la conviction qu'il faut prendre acte des dimensions politiques du foncier et construire un consensus social sur des options de politique avant de penser à remanier les textes juridiques. Convaincu par des discussions informelles avec les experts du secteur du foncier rural, voyant dans la réflexion du CNSFMR émerger la possibilité de solutions et pensant qu'une telle politique permettrait de légitimer les

² Originellement, la notion de « sécurisation » vise à élargir la réflexion au-delà de conceptions classiques en termes de propriété privée (Le Roy, Karsenty et Bertrand, 1996), à mettre l'accent sur la diversité des formes locales d'appropriation des terres et de régulation foncière. Mais les jeux de langage et les glissements de sens ont fini par en faire un équivalent de « formalisation » ou « légalisation ».

« nouveaux acteurs », le Ministre de l'agriculture obtient l'accord du gouvernement pour ouvrir le dossier et lancer l'élaboration d'un document de politique foncière rurale, qui devait :

« 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 » (MAHRH, 2004).

Le processus d'élaboration devait être « participatif » et assurer un large débat au sein des différents groupes d'acteurs concernés. Pour le mettre en œuvre, le CNSFMR a recruté le cabinet burkinabè DID, qui avait réuni dans son équipe les principaux ténors de l'expertise rurale et foncière dans le pays. En le choisissant, le CNSFMR confiait la définition de la politique à des experts reconnus, disposant d'une légitimité préalable tant au sein de l'administration qu'auprès des différentes parties prenantes, et qui avaient contribué à faire émerger l'idée de réforme.

3.2 L'élaboration de la politique : un processus de concertation autour d'un projet de réforme³

Prévu pour durer 8 mois, le processus d'élaboration s'est étalé de décembre 2004 à octobre 2007, soit près de trois ans. Il a été conduit sous la responsabilité politique de la CNSFMR et a été marqué par des coups d'arrêts et des accélérations, du fait des à-coups de la pression politique et des contraintes de financement, qui ont été négociés au cas par cas dans une relation complexe avec la coopération française et un projet de gestion de terroirs financé par la Banque Mondiale.

3.3 Un processus fondé sur la prise en compte des intérêts de catégories sociales

L'équipe de bureau d'étude DID a insisté sur la nature politique du foncier, la diversité des acteurs et de leurs intérêts, et la nécessaire négociation de compromis entre les principaux groupes d'acteurs. Elle a proposé une démarche structurée d'élaboration du projet de politique, avec mise en débat de versions successives, d'abord au sein de groupes d'acteurs, puis entre eux au niveau des différentes régions agro-écologiques du pays, et s'achevant par un « atelier national de validation », devant permettre de débattre des « points de divergences et de désaccord » .

L'équipe a également posé comme une condition de succès que « les producteurs soient enfin considérés comme de réels acteurs de la politique », ce qui supposait qu'ils soient « capables de forger leur vision propre de la sécurité foncière en fonction des enjeux dont ils sont partie prenante, et être mis en mesure d'exprimer, dans le cadre d'un dialogue national ouvert de politique foncière, la spécificité de leurs intérêts fonciers ». Pour cela, elle proposait un travail spécifique avec les organisations paysannes, préalable à l'atelier national, afin d'aider les producteurs à comprendre les enjeux de la rencontre nationale et « préparer leurs points de vue propres sur la base de leurs intérêts légitimes ».

³ Le processus est décrit en détail par D. Thieba (2010).

3.4 Les premières orientations : un bilan expert

Mobilisant pour l'essentiel l'expertise déjà accumulée par l'équipe (complétée par de courtes enquêtes de terrain qui lui ont permis d'actualiser et de compléter ses informations), le « diagnostic préliminaire » pose la question de la sécurisation foncière dans les « zones de terroir », qui relèvent en pratique de régulations coutumières, et dans les zones aménagées, où des migrants ont fréquemment été installés par l'État. Il discute les problèmes de règlement des conflits et tire les enseignements des projets expérimentaux de terrain. Soumis à l'appréciation d'un groupe d'acteurs institutionnels en février, finalisé en avril 2005, le rapport préliminaire propose une première formulation des objectifs de la politique : « 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 ». Il identifie six axes stratégiques pour l'action.

3.5 Les concertations par type d'acteurs, l'identification des controverses et la formulation de l'avant-projet

Ce document ouvre la voie à une série de concertations. Six ateliers d'un ou deux jours ont lieu entre mai et octobre 2005, chacun ciblé sur un type d'acteurs spécifique : les responsables d'organisations paysannes, les « nouveaux acteurs », les femmes, les hauts cadres de l'administration territoriale, les chefs coutumiers, et enfin les représentants des services techniques centraux de l'État et des projets de développement intervenant sur le foncier.

Ces ateliers doivent permettre aux participants de maîtriser les enjeux de la future politique, de débattre du diagnostic et des premières propositions, de faire entendre leurs priorités, attentes et craintes. Les femmes expriment leurs inquiétudes par rapport aux « nouveaux acteurs » et aux responsabilités qui seraient reconnues aux chefs coutumiers : pour elles, il ne s'agit surtout pas de revenir à « l'ancien temps ». Les gouverneurs sont préoccupés par les conflits fonciers et leurs difficultés à les traiter. Ils s'interrogent sur l'agrobusiness, s'inquiètent du rôle futur de l'administration. Les chefs coutumiers soulignent la responsabilité de l'État dans de nombreux conflits, et souhaitent remettre en cause le principe selon lequel « la terre appartient à l'État ». Les agriculteurs s'inquiètent par rapport à l'agrobusiness et demandent des mesures de lutte contre la spéculation.

A travers ces ateliers, trois controverses majeures émergent : le rôle de l'Etat dans les conflits fonciers et le principe de domanialité, mis en cause par les chefs coutumiers et les organisations paysannes ; le rôle de l'agrobusiness, valorisé par les acteurs privés et les fonctionnaires tandis que les paysans et les chefs considèrent qu'une partie des investissements est purement spéculative et demandent des limites de superficie ; et enfin le rôle à accorder aux chefferies, qui réclament une reconnaissance de leur légitimité, alors que les organisations paysannes ne veulent leur reconnaître qu'un rôle consultatif dans la gestion foncière.

Rédigé suite à cette série d'ateliers, l'avant-projet de décembre 2005 ancre la future politique par rapport aux grandes politiques du moment (Lettre de politique pour le développement rural décentralisé, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, processus de la décentralisation). Il entérine le diagnostic proposé, le précise en prenant explicitement en compte la situation et les points de vue de chacun des types d'acteurs, et réorganise les axes stratégiques autour de cinq grandes orientations : reconnaissance et protection des droits légitimes de l'ensemble des acteurs sur la terre et les ressources naturelles ; promotion et accompagnement du développement d'institutions locales « légitimes à la base » (c'est-à-dire relativement autonomes par rapport à l'Etat, sans présager de la place des pouvoirs

coutumiers en leur sein) ; clarification du cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et amélioration de l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ; amélioration de la gestion de l'espace rural ; et enfin, développement des capacités des services de l'État, des collectivités locales et de la société civile.

Tout en reconnaissant la légitimité de l'agrobusiness, le document 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. Il refuse de restaurer le pouvoir de la chefferie, mais lui propose un rôle explicite en termes de consultation, arbitrage, conseil sur les questions foncières locales. Cette étape a ainsi permis de légitimer le principe d'une politique à la fois « équilibrée » (visant à sécuriser les différents acteurs ruraux, sans choix exclusif entre agriculture familiale et « nouveaux acteurs ») et « différenciée » (offrant une gamme de solutions institutionnelles cherchant à répondre à la diversité des situations). Des problèmes de financement ont alors bloqué le processus pendant plusieurs mois.

3.6 Confronter et rapprocher les positions : ateliers régionaux et forum national

Cet avant-projet est mis en débat lors de quatre ateliers régionaux, en mai 2006. L'objectif est de vérifier la pertinence des axes proposés par rapport à la diversité agro-écologique du pays, mais surtout de promouvoir à cette échelle un débat contradictoire entre les différents groupes d'acteurs, sur les analyses et les orientations proposées, pour faire émerger des points de consensus et expliciter les désaccords devant être approfondis ou arbitrés ultérieurement. La confrontation d'acteurs hétérogènes dans une même scène de débat défavorise ceux qui ont une moindre maîtrise du dossier et de l'argumentation. Le budget de la concertation intégrait une préparation des organisations paysannes à l'atelier national, mais pas aux ateliers régionaux. La CPF (Confédération paysanne du Faso) a créé un « comité restreint de réflexion sur le foncier rural » et organisé avec l'appui du GRAF une réflexion interne qui a abouti à la production d'un document de synthèse sur la position, la vision et les interrogations des producteurs ruraux.

Ces ateliers régionaux ont été animés par les experts du Bureau d'étude mandaté mais l'administration commence à prendre la main sur l'organisation et les comptes-rendus. La question des droits de l'État, la place des « nouveaux acteurs », la fiscalité foncière (dont l'hypothèse d'une fiscalité spécifique à l'agrobusiness), le rôle et la place des chefs coutumiers, le rôle de la police rurale, le suivi des aménagements hydro-agricoles, sont particulièrement débattus. Les représentants des organisations paysannes soulèvent le problème de l'accès des petits producteurs aux documents juridiques, et réussissent à faire accepter des mesures de limitation des surfaces susceptibles d'être détenues par un même individu dans une même localité. Les élus locaux posent des questions relatives à la gestion du foncier à l'échelle locale, poussant à préciser davantage les dispositions. Un consensus se dégage sur le rejet du monopole de l'État sur les terres et sur un principe de reconnaissance des droits fonciers des différents types d'acteurs. Par contre, les divergences sur le rôle de la chefferie persistent.

Les communes n'avaient pas été identifiées au départ comme des parties prenantes, mais les débats ont montré leur importance, tant dans la gestion des conflits que dans une perspective de gestion foncière locale. Deux ateliers supplémentaires sont organisés à l'intention des maires des 351 communes du Burkina Faso en septembre 2006. Les experts rédigent alors une troisième version du projet de politique, en décembre 2006, intégrant les communes comme espace de gestion foncière et prenant en compte les enjeux spécifiques des « groupes

vulnérables »⁴, notamment des femmes. Ils ajoutent une sixième orientation d'action « mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural », ainsi qu'une ébauche de plan d'action pour la mise en œuvre de la politique. Quelques mois de flottement et le sentiment d'être marginalisés démobilisent quelque peu les experts, dont certains deviennent insuffisamment disponibles pour la suite du processus, du fait des retards pris et d'autres engagements.

Cette troisième version est débattue lors du Forum national, organisé par le Ministère de l'agriculture à la capitale, Ouagadougou, les 29 et 30 mai 2007. Pour donner de l'écho aux enjeux de cette politique foncière rurale, à ce Forum et aux conclusions qui en sortiraient, une large médiatisation de cet événement est organisée. Ouvert par le Ministre de l'agriculture et le Président de l'Association des maires du Burkina Faso (signes du portage politique), le Forum réunit 513 participants, dont un bon nombre avait participé aux étapes précédentes. Trois exposés introduisent le travail : le premier porte sur les résultats des concertations, explicitant les points sur lesquels un consensus avait été obtenu, les sujets qui faisaient l'objet de divergences et les éléments à approfondir ; le deuxième présente la dernière version du projet de politique. Du fait des conflits politico-fonciers en Côte d'Ivoire les années précédentes, conflits qui avaient entraîné le départ (temporaire pour certains) de nombreux migrants burkinabé, un troisième exposé décrit l'expérience de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire telle que vécue par la communauté burkinabé⁵. Les participants travaillent ensuite en commissions, consacrées chacune à un des grands axes de la politique.

La question du statut de la terre demeurait vive, un certain nombre d'acteurs (dont ceux de l'administration) étant réticents à ce que l'Etat renonce à toute responsabilité. Elle a été résolue par la formule suivante : « la terre est un patrimoine commun à la nation. L'État organise sa gestion au profit de l'ensemble des acteurs ». Sans remettre en cause la notion de Domaine foncier national, qui est au cœur de la RAF, cette formulation légitime la séparation en son sein des domaines de l'État, des Collectivités locales et des particuliers. Elle rend possible une reconnaissance juridique des droits coutumiers, auparavant nécessairement informels, pour lesquels un statut juridique spécifique est créé, l'attestation de possession foncière, qui peut porter sur des droits individuels ou collectifs. Des procédures sont définies pour formaliser les transactions foncières en milieu rural, faisant sortir le marché des terrains coutumiers de l'informalité.

Signe de son enjeu dans la conception de la société, la place de la chefferie coutumière est l'un des points les plus âprement discutés pendant le Forum, les deux commissions qui en traitaient aboutissant à des conclusions contradictoires. En définitive, le rapport final du Forum leur reconnaît un rôle actif dans les Comités villageois de développement entérinant ainsi le choix politique annoncé par le Ministre de l'Agriculture dans son discours d'ouverture. Les nouvelles formes de sécurisation des droits coutumiers sont des innovations majeures répondant aux attentes des organisations paysannes, qui sont également satisfaites de la reconnaissance de l'importance de l'agriculture familiale. Mais leurs demandes pour une régulation des acquisitions de terre par les « nouveaux acteurs » ont été rejetées. Pour elles, la version post-Forum du document de politique est en recul par rapport à celle de 2005. Le principe de quotas de parcelles pour les femmes dans les aménagements hydro-agricoles a été entériné, mais les inquiétudes des représentantes des réseaux d'associations féminines restent

⁴ Terme du jargon du développement, regroupant de façon indifférenciée et décontextualisée les femmes, les jeunes, les pasteurs, parfois les migrants, et évidemment inappropriée.

⁵ Une première version du projet de loi (dont la rédaction avait commencé au niveau du Ministère avant même la finalisation de la politique...) a été distribuée et présentée, mais n'a pas été débattue.

entières par rapport aux références à la coutume, et aux problèmes de représentation dans les comités. Les conclusions du Forum ne traduisent donc qu'un consensus partiel et certains participants, en particulier dans les organisations paysannes ont le sentiment d'avoir été manipulés⁶.

3.7 La finalisation de la Politique et l'élaboration de la loi

Suite au Forum, le document de politique est finalisé par la DGFROP (Direction générale du foncier rural et des organisations de producteurs) du Ministère de l'agriculture, qui mandate à cet effet des personnes ressources proches. Le Ministère transmet directement son rapport technique au secrétariat général du gouvernement sans passer par le CNSFMR. La Politique nationale de sécurisation foncière rurale, est adoptée par le conseil des ministres le 5 septembre 2007 et promulguée le 4 Octobre 2007. Elle est globalement conforme aux conclusions du forum⁷. Elaborée parallèlement à la finalisation de la Politique, la loi 034-2009 définit le cadre légal de cette politique, dont la mise en œuvre est actuellement expérimentée dans différents projets pilotes financés par l'aide internationale⁸.

4 La concertation a-t-elle permis pertinence et légitimité de la PNSFMR?

Contrastant avec le constat d'immobilisme et de blocage fait au tournant des années 2000, la Politique nationale de sécurisation foncière marque une rupture forte avec le principe de domanialité sur les terres coutumières, crée un cadre institutionnel et juridique décentralisé pour la négociation des règles de gestion de l'espace, la formalisation des droits fonciers locaux et celle des transactions dont ils sont l'objet. Moins de trois ans séparent la décision de définir une politique foncière rurale de l'adoption du texte. Bien qu'elle soit par certains aspects (comme la régulation de l'agrobusiness) en retrait par rapport à des versions intermédiaires du texte, bien qu'elle laisse ouverte des débats cruciaux, la PNSFMR représente un changement politique majeur.

Que doit le contenu de cette politique au processus de concertation ? Celui-ci a-t-il permis une plus grande pertinence des diagnostics et des propositions par rapport aux premières formulations faites par les experts ? A-t-il permis de légitimer le principe de la réforme et ses options ? Ceci permet-il d'expliquer la décision politique ?

4.1 Une concertation par groupes d'acteurs : inclusion et problèmes de catégorisation

Le processus analysé ici a tenté de faire partager un diagnostic à des acteurs hétérogènes, aux intérêts divergents, et en même temps de construire des compromis. Tout en ayant mobilisé plusieurs centaines de personnes, il ne relève pas de forums largement ouverts, où chacun est invité à participer. Le choix de ses promoteurs a été de travailler avec un nombre limité de groupes d'acteurs pré-identifiés, censés représenter les principales parties prenantes et, dans chacun de ces groupes, avec quelques dizaines d'acteurs, censés être suffisamment représentatifs.

⁶ Questionnaires et entretiens pendant le Forum, entretiens rétrospectifs avec des participants au Forum.

⁷ Cf. D. Thieba (2010), p.49-52 pour une comparaison systématique.

⁸ Sur le contenu de la loi 034-009 et les problèmes liés à sa mise en œuvre, cf. P. Hochet (2014).

Catégoriser quelques grands groupes supposés représenter les principales parties prenantes prend acte de l'existence de positions et d'intérêts différents. Cela a permis que les organisations d'agriculteurs soient reconnues comme des interlocuteurs à part entière par l'administration, ce qui n'allait pas de soi. Mais cela pose des problèmes de définition et de frontières, dont certains ont été anticipés et assumés, et d'autres découverts en cours de route. En effet, ces groupes n'existent pas en soi, ils n'ont pas de mécanisme de représentation propres, leurs organisations sont multiples, concurrentes et à légitimité variable. De plus, le petit nombre de groupes retenus a posé problème par rapport à la diversité interne à chaque type d'acteurs. Ainsi, les éleveurs n'ont pas été définis comme un groupe en soi : ils ont été largement absents des délégués désignés par les organisations paysannes. Au sein des organisations féminines, la sélection a retenu les personnes les plus visibles, à la représentativité parfois contestée. De même, la catégorie de l'agro-business est très diversifiée et peu structurée en organisations spécifiques. Les invités aux ateliers ont été sélectionnés sur la base de la connaissance que l'équipe des consultants et les services du Ministère avaient du secteur : en pratique, les plus gros exploitants privés, occupant de hautes fonctions dans l'administration civile ou militaire, n'ont pas été impliqués dans la concertation. Lors des ateliers régionaux, les représentants de l'agriculture familiale ont souvent contesté la légitimité des représentants de l'agrobusiness, considérant que ceux-ci n'étaient pas les « vrais agrobusinessmen ».

Le groupe de la « chefferie » est encore plus problématique. Les pouvoirs locaux sont souvent composites, avec des échelles territoriales variées, et une distinction à l'échelle locale entre la chefferie de terre et la chefferie politique. Dans certaines régions, la chefferie est une création coloniale. Les chefs de terre, dont les responsabilités portent sur le « gouvernement des ressources » sont de plus en plus rares en termes d'exercice de la fonction, ne disposent pas d'organisation propre et sortent peu de leur terroir. Les responsables de la concertation ont fait le choix de passer par l'association des chefs traditionnels du Burkina Faso, ce qui a induit un biais en faveur de la chefferie politique au détriment de la chefferie de terre.

4.2 La nature et la qualité du débat

Le processus n'avait pas pour objectif de faire émerger une façon de poser le problème du foncier rural : un *cadrage* du problème avait été préparé par les experts et validé par le Ministère, les participants ont débattu autour de projets successifs de document de politique. Les ateliers par type d'acteurs ont relevé à la fois de la *consultation collective* (les experts recueillant les points de vue et les avis des participants sur le premier avant-projet de document) et de la *délibération* permettant par les échanges et les arguments aux participants de préciser leurs positions et leurs attentes en tant que représentants d'un type d'acteurs donné. Les ateliers régionaux réunissaient les différents groupes d'acteurs autour d'une seconde version du texte et d'un certain nombre de controverses identifiées. Ces ateliers ont permis aux participants de clarifier leurs préférences et d'acquiescer de l'information sur les préférences des autres pour les prendre en compte dans leur propre raisonnement, contribuant ainsi à l'émergence ou la stabilisation de points de consensus. Mais ils ont aussi mis en évidence des contradictions de visions, des points de divergences sur lesquels les animateurs ont tenté de favoriser la *négociation* de compromis. S'appuyant sur ces étapes préalables, l'atelier national devait quant à lui permettre de *formaliser* les consensus et de *négoier* la

version finale de la politique, entre des participants ayant acquis une maîtrise du dossier⁹ et une capacité de dialogue, et souhaitant trouver collectivement des solutions.

Globalement, le processus d'élaboration de la PNSFMR relève clairement de la *concertation* basée sur une combinaison variable de trois objectifs, l'information, l'acceptation du projet, et la coproduction de tout ou partie de ce projet. Elle est passée par une série d'étapes, dont aucune n'a été « chimiquement pure » et qui ont couplé à des degrés variables consultation, délibération et négociation. Sauf pour la dernière étape, c'est l'équipe d'experts qui a assuré l'animation des débats, cumulant ainsi les deux conceptions de l'expertise, celle du spécialiste reconnu mobilisant son expérience pour élaborer des propositions, et celle d'animateurs du processus de concertation, « contribuant à la démocratisation des connaissances et des choix » en ouvrant « une expertise plurielle ne s'arrêtant pas aux réseaux des seuls spécialistes et sachant faire une place véritable aux profanes », ici en particulier les producteurs, les femmes, la chefferie. Ce double rôle peut être considéré comme ambigu : il ne respecte pas le principe de l'indépendance et la neutralité de l'animation dans les débats et pose la question de « la main invisible de l'animation ». En pratique, ce choix visait avant tout à assurer un contrôle sur la qualité de l'animation et de l'organisation.

Très critiques sur les pratiques habituelles d'organisation d'ateliers au Burkina Faso, le secrétariat du CNSFMR et l'équipe d'experts partageaient en effet l'ambition d'un processus équilibré, rigoureux, avec des exigences en termes d'équité dans le débat, de délai d'invitation, de diffusion préalable des documents, d'animation des débats, de fiabilité dans les synthèses, etc. Comme on l'a vu, les organisations paysannes ont bénéficié d'un travail préalable de formation et d'information, et en ont clairement tiré profit. En termes organisationnels, l'exigence de rigueur dans les invitations et la transmission des documents n'a pas pu être tenue jusqu'au bout. En effet, le Comité comme les experts ont été en partie démobilisés par les retards pris et par des changements de personnes.

Soumis à la pression du rythme voulu par les hauts responsables du Ministère, et y voyant une opportunité de gestion d'une rente, des agents du Ministère de l'agriculture ont progressivement pris le contrôle du processus, à partir des ateliers régionaux, et se sont octroyé des responsabilités dans l'animation et les moyens financiers qui allaient avec. La qualité de l'organisation s'en est ressentie : sélection des participants aux ateliers, envoi tardif des documents de travail, parfois distribués le jour même, erreurs dans les versions envoyées, pauvreté ou biais dans les comptes-rendus d'atelier, etc. Ceci a contribué à neutraliser les débats, à évacuer les questions les plus délicates et sensibles (acteurs insuffisamment préparés, points de débats non précisés, non indépendance des animateurs et des producteurs des synthèses). Ces biais dans la qualité des débats lors du Forum ont frustré une partie des participants ; ils ont peut-être empêché d'aller plus loin dans la négociation des compromis, mais ils n'ont pas abouti à une mise en cause du contenu de la politique.

4.3 Les résultats : un débat qui légitime et affine les propositions

Par rapport aux textes en vigueur, la PNSFMR représente un tournant majeur, et intègre une somme d'innovations politiques, juridiques et institutionnelles. Celles-ci ne peuvent être toutes imputées à la concertation. Les experts étaient au fait des questions foncières sur le terrain, ils disposaient dès le départ d'une connaissance approfondie des expériences en cours dans les projets de développement, avec leurs avancées et leurs limites, ils étaient au fait des

⁹ De fait, l'évolution des discours et des argumentaires des participants au fil des ateliers, avec une meilleure prise en compte des réalités de terrain et des points de vue des autres parties prenantes, témoigne d'effets d'apprentissage permis par cette démarche.

évolutions des politiques foncières dans les pays voisins et des débats internationaux. Les débats au sein du GRAF avaient contribué à faire mûrir la question. De fait, les grands principes et axes majeurs actés lors du Forum national étaient déjà présents dans le diagnostic initial des experts et même, peut-on dire, étaient déjà pour une bonne part en circulation dans les forums sur le foncier.

Pour autant, les différences sont sensibles entre le diagnostic initial d'avril 2005 et le document final, tant sur la forme que sur le fond. Au fil des concertations, les points d'achoppement ont été précisés et décantés. Les communes se sont imposées comme acteurs-clés des futurs dispositifs. La concertation n'a pas produit les axes de réforme, mais elle a permis d'en préciser et d'en affiner les choix en fonction des suggestions et des rapports de force apparus lors des débats. Elle a permis de préciser les modes opératoires et fait émerger une solution sur la question épineuse du statut juridique de la terre.

Si l'on en reste aux grands principes, on peut considérer que les bases de la politique étaient déjà là. Mais le processus a permis de faire passer le début de consensus construit auparavant au sein du GRAF et du CNSFMR au statut de principes partagés par les différents groupes d'acteurs mobilisés (y compris l'administration territoriale et les services de l'agriculture, ce qui n'allait pas de soi et était une condition de réussite), et d'avancer dans leur concrétisation. Elle a légitimé ces principes, bien au-delà du noyau de spécialistes qui les portaient, ce qui a rendu possible la décision politique, en même temps qu'elle en a précisé les modalités de mise en œuvre.

4.4 Insertion dans l'espace public : une ouverture du débat, mais une décision politique qui court-circuite le processus

Elargissant le cercle des acteurs informés et diffusant les analyses et propositions, les ateliers de concertation et la médiatisation du Forum ont contribué à la publicisation de la question, à faire sortir la question foncière rurale du cercle des spécialistes. Ils ont abouti à une décision politique, qui a globalement entériné les conclusions du Forum national : malgré la reprise en main par les agents du Ministère de l'agriculture, on ne note pas de distorsion majeure entre le document débattu au Forum et le texte final de la Politique.

La loi 2009-034 portant régime foncier rural, fidèle à la Politique¹⁰, a été adoptée deux ans après. La RAF a été une nouvelle fois revue en 2010, en particulier pour la mettre en cohérence avec la loi portant régime foncier rural. Le contraste avec le constat d'immobilisme fait au début des années 2000 est frappant, et le limogeage du Ministre de l'Agriculture en 2008 n'a pas entraîné de remise en cause.

Le processus de concertation a donc abouti à la décision politique ; et même si la mise en œuvre pose de nombreux défis sur le terrain, les étapes s'enchaînent sans rupture depuis l'adoption de la politique en 2007. On peut même dire que la décision a précédé les conclusions du débat, au sens où le Ministre a demandé avant même le Forum au cabinet d'experts de rédiger un projet de loi et que celui-ci, sans être soumis à débat, a été distribué lors du Forum !

Certes, le fait même que le Ministre de l'agriculture ait accepté que soit lancé le processus d'élaboration de la politique traduisait un accord de principe préalable. Mais, sur un sujet aussi controversé et politiquement sensible, le pouvoir n'aurait pas pris le risque politique d'adopter un texte qui n'aurait pas fait suffisamment consensus. Le déroulement du processus

¹⁰ Les seuils de surface pour les achats de terre, supprimés du document final de politique, ont été réintroduits dans les décrets d'application.

de concertation l'a convaincu qu'il était politiquement possible d'agir, sans même attendre la fin officielle de la concertation.

4.5 Quelques questions insuffisamment abordées dans la PNSFMR

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

Concentration des terres (remembrement) pour une agriculture familiale compétitive. La majeure partie des producteurs engagés dans une dynamique de progrès réclame davantage de soutien aux exploitations familiales. Que suppose cet appui en termes de concentration foncière et de sécurisation des droits fonciers (en particulier vis-à-vis des droits de vaine pâture)? Où se situent les problèmes concrets ? ¹¹ Qu'est-ce que cela signifie en termes d'objectifs et de mesures à rechercher dans la PNSFMR ? Ne faut-il pas envisager une politique volontariste si on veut pousser à la concentration foncière et au remembrement ? L'amélioration du marché foncier parviendra-t-elle à stimuler un tel mouvement ? Quelles sont les mesures d'accompagnement éventuelles (Etat, Communes) pour appuyer et accélérer cette mutation : faciliter la concentration du foncier des exploitations familiales par les transactions ? Quelles sont les mesures à prévoir pour atténuer les effets sur certains groupes sociaux ? ¹²

Groupes vulnérables. Signifie-t-il qu'il faut coûte que coûte chercher à sauvegarder toutes les petites exploitations agricoles, quel que soit leur niveau de superficie, de concentration foncière, de viabilité économique, notamment sur les terres aménagées ?

Sur les périmètres irrigués donne-t-on la priorité à l'exploitation familiale ou à l'agrobusiness, dans un contexte politique de promotion de l'agrobusiness? Envisage-t-on la sécurisation des producteurs sur les grands périmètres irrigués à travers un bail pour la coopérative ou pour les membres pris individuellement (droits individuels) ?

Il s'agit d'un certain nombre de questions qui n'ont pas pu être prises en compte dans la PNSFMR. Soit elles n'ont pas été posées explicitement (par souci de recherche d'un consensus général, laissant la porte ouverte à des interprétations multiples), soit elles faisaient l'objet de divergences profondes d'un participant à l'autre et n'ont pu finalement être traitées.

¹¹ 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

¹² Les politiques agricoles et foncières en France dans les années 1950 ont de manière volontariste impulsé par exemple la dynamique vers le remembrement.

5 Principales dispositions de la loi 034-2009 portant régime foncier en milieu rural

5.1 Les domaines fonciers (Etat, collectivités, particuliers)

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

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

Il est reconnu aux institutions locales des prérogatives pour spécifier et traduire la loi 034 en règles locales, à travers les chartes. Les chartes foncières locales déterminent au niveau local, les règles spécifiques et particulières en mesure de contribuer à une bonne gestion des ressources naturelles ; elles sont habilitées à préciser en fonction des us et coutumes, les modalités de mise en œuvre des transactions foncières (prêts, cessions), de prise en compte de droits spécifiques pour les femmes et les jeunes. Les chartes foncières concernent le domaine foncier des collectivités locales ; elles peuvent être élaborées à l'échelle de l'ensemble de la collectivité locale, à l'échelle pluri villageoise, ou à l'échelle d'un village, sous la supervision puis la validation de la collectivité locale. Les chartes foncières sont élaborées en tenant compte des prescriptions des textes en vigueur (notamment la loi 034 et tous les textes réglementaires relatifs à la gestion des terres rurales et à la conservation de l'Environnement).

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

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

5.3 Les options de sécurisation, des transactions et les modalités ; ainsi que les mécanismes pouvant soutenir les exploitations agricoles familiales

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

Tout possesseur foncier peut faire enregistrer sa terre et se faire délivrer une attestation auprès de l'autorité communale, après respect de l'ensemble des formalités, incluant le paiement des droits définis dans la loi et les décrets d'application.

Tout détenteur d'une attestation de possession foncière peut demander la délivrance d'un titre de propriété sur sa terre rurale, s'il remplit les conditions prévues par les textes en vigueur.

L'attestation de possession foncière est transmissible par succession ; elle peut être cédée entre vifs à titre gratuit ou onéreux dans les conditions prévues par les textes en vigueur.

Les prêts de terre, quelle que soit la durée ne peuvent prétendre à une traduction en possession foncière. Le prêt de terre peut être verbal ou écrit ; à titre onéreux ou non. Il prend fin lorsque

le possesseur foncier, manifeste le désir de reprendre sa terre, à l'expiration du terme convenu entre les parties. Le bail à ferme, d'une durée minimum de cinq ans, est obligatoirement écrit et enregistré dans le registre des transactions foncières des communes.

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

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

La loi reconnaît explicitement la possibilité d'accès aux formes de sécurisation sur les terres rurales à toute personne, sans distinction d'âge, de sexe ou de religion. Elle ouvre ainsi la possibilité aux femmes d'accéder aux attestations de possession foncière, de formaliser les transactions dans lesquelles elles sont le plus souvent impliquées mais fragilisées. En outre, la loi stipule que l'Etat ou les collectivités locales peuvent organiser des programmes spéciaux d'attribution sur les terres aménagées de leurs domaines fonciers ruraux au bénéfice des femmes ou des jeunes, à titre individuel ou collectif (organisations).

5.5 Les dispositions relatives à l'accaparement des terres

La loi a pris des dispositions préventives contre l'appropriation de terres non mises en valeur du domaine des collectivités locales, lorsque les dites terres sont en fait des terres en jachère longue, des terres sous l'emprise de pistes à bétail, de pâturage, des espaces locaux de ressources communes.

Elle introduit des clauses exigeant l'accord de l'ensemble des ayants droits d'une famille détentrice d'une possession foncière avant sa cession, conditionne l'accord préalable de la commune et de l'Etat lorsque les cessions de possession (particulièrement à titre onéreux) dépassent certaines superficies, sur l'espace d'une même collectivité locale.

5.6 Les ressources communes des communautés locales

La Politique Nationale de Sécurisation Foncière a prévu une responsabilisation des populations dans l'élaboration de règles locales cadrant avec les besoins de gestion des ressources communes (pâturage, forêts, mares d'eau) ne relevant pas du domaine des autres Instances, communes et Etat (notamment les aires protégées). Prenant appui sur cette orientation, la loi 034-2009 sur le foncier rural a prévu la possibilité d'élaboration de chartes locales selon des procédures précises. Elles doivent être élaborées en concertation avec les communes et validées par elles.

5.7 La loi 034-2009, dispositions préexistantes et textes d'application

La loi 034-2009 s'inscrit dans un cadre déjà fortement structuré aussi bien au plan juridique et institutionnel que sur celui des actes et des outils juridiques. Sur le plan juridique la loi 034-2009 intervient dans un cadre juridique relatif au foncier rural composé de six textes essentiels portant code de l'Environnement, code forestier, loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, loi d'orientation relative au pastoralisme, code minier, RAF (Réforme Agraire et Foncière). Ces codes définissent les espaces relevant du domaine national et obéissant à des règles strictes. Il en est ainsi des espaces de ressources naturelles classées, les zones aménagées sur lesquelles les collectivités locales et les communautés locales n'ont pas de compétence.

L'application de la loi 034-2009 s'inscrit par ailleurs dans les dispositions du code général des collectivités territoriales, ainsi que du code de l'urbanisme et de la construction. Pour ce qui concerne les décrets d'application de la loi 034-2009, en mars 2014, des décrets d'application ont été pris et plusieurs autres sont en cours d'élaboration.

6 Analyse de la participation de la société civile et des OP : leçons et clés de compréhension

6.1 La question de la représentation

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. Grâce à une prise de conscience des producteurs, à travers leurs organisations (FEPA B et CPF), les producteurs ont pu mobiliser les différentes composantes des producteurs agricoles, permettant d'atteindre une représentativité appréciable. Ceci indique que la participation marche lorsqu'elle se fait à travers les organisations faîtières, qui se doivent d'impliquer une large palette des organisations affiliées.

6.2 Une préparation préalable indispensable

Les OP (organisations paysannes) ont bénéficié d'un travail préalable spécifique de formation et d'information une fois que l'avant-projet de document de politique était disponible. Cela a consisté à leur faire comprendre le contenu des documents en préparation, à discuter des enjeux et des questions de controverse en liaison avec leurs préoccupations, à les aider à construire une position partagée. L'appropriation préalable des documents en débats est une condition nécessaire pour une participation réussie. Cela consistait à faire comprendre aux OP, le contenu et les implications des documents, à les aider à en faire une critique et formuler des propositions en ligne avec les exigences de consolidation des exploitations familiales agricoles. Plus que la forme d'existence 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. L'identification de pistes en réflexion peut aussi leur permettre de rentrer plus facilement dans le débat, d'exprimer sereinement leur vision et la stratégie telle qu'ils la tirent de leur expérience.

Le délai d'acheminement et d'examen des documents de travail (lors des ateliers préparatoires tout comme lors du forum) joue sur la qualité des contributions. Lorsque le temps d'exploitation de documents est limité, lorsque leur accessibilité au plan technique est difficile, lorsque l'on ne dispose pas de l'ensemble des informations (comptes rendus) pour se faire une opinion, il n'est pas aisé de faire des contributions pertinentes au débat. C'est la situation dans laquelle se sont trouvés de nombreux participants, notamment les OP. Ces délais ont notamment fortement limité les contributions des OP à la formulation de la loi 034, pour laquelle la dimension participative a été faible.

6.3 L'exigence d'un appui spécifique

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

conséquent. Dans l'expérience du Burkina, ceci n'a pas été prévu dans le budget initial. C'est l'Afdi qui, ayant compris ces enjeux, a soutenu financièrement cette implication. Le caractère relativement limité des ressources n'a pas permis une participation aussi efficace que possible à toutes les étapes du processus.

6.4 Une animation globale indépendante

L'expérience montre également, que dans un processus de concertation de ce type, une des clés du succès repose sur l'animation globale du processus par une équipe mandatée, ne relevant pas d'une instance gouvernementale, et ayant la confiance de l'ensemble des acteurs. Au Burkina, cela a été le cas au cours des premières phases du processus, mais un coup d'arrêt y a été donné par la suite.

6.5 Exigence d'une plus grande pro-activité des OP

Dans le processus, l'insuffisance de pro activité, de discussion approfondie sur l'ensemble des préoccupations n'a pas permis d'anticiper sur les questions non posées ou non explicitées dans le projet de réforme. Les OP ont eu tendance à réagir sur des documents produits par l'équipe d'animation. Cela n'a pas permis d'être suffisamment exigeant sur certains sujets et explique également pourquoi le processus d'élaboration de la loi elle-même n'a pas impliqué en tant que telle la société civile (dont les OP), mais a produit un document sur lequel ces acteurs ont été ensuite invités à se prononcer. Cette exigence d'une plus grande pro-activité des OP passe par la mise en place d'une cellule interne à la coalition des OP, dédiée au processus en cours.

6.6 Principaux résultats

La majeure partie des organisations de la société civile concernées par le foncier rural ont été impliquées dans le processus : soit au niveau des rencontres nationales, soit au niveau régional. Il en est ainsi des associations de femmes, des associations de jeunes, de l'association regroupant les chefs coutumiers, des principales ONG impliquées dans l'appui au développement rural, des organisations de producteurs, etc.

En dépit des facteurs limitants, les organisations de producteurs ont apporté des contributions ayant enrichi le document de Politique, dans le sens d'une meilleure prise en compte des préoccupations des exploitations familiales. Cet appui aux organisations paysannes, mis en œuvre par le GRAF (Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier) sur demande de la FEPAB (Fédération des Producteurs Agricoles du Burkina), a contribué à un débat plus équilibré, et à une meilleure appropriation par les OP des enjeux de la réforme.

7 Analyse des avancées et limites rencontrées dans la mise en œuvre¹³

7.1 Appui aux communes par des Projets

Depuis la promulgation de la loi en 2009, 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. Quatre projets visant la mise en place de structures locales de sécurisation foncière ont démarré en 2014, afin de couvrir 192 communes supplémentaires. L'État se donne comme objectif de couvrir 30 nouvelles communes dans le cadre de son projet sur fonds propres « Sécurisation foncière en Milieu Rural ».

Le PSF/MCA a contribué à la construction, à l'équipement et à la dotation en moyens logistiques des communes appuyées. Des outils et guides ont été élaborés et mis à la disposition des communes. Ils visent à fournir les supports opérationnels pour la mise en œuvre des dispositions de la loi et concernent dans un premier temps : la charte foncière, l'attestation de possession foncière, l'accord de prêt, le bail à ferme, l'autorisation de mise en valeur temporaire, le bail emphytéotique. Des guides et formulaires pour la mise en place des instances de gestion foncière ont également été élaborés. Ils concernent plus précisément : les commissions foncières villageoises, les commissions de conciliation foncière villageoise. Pour les SFR (Service Foncier Rural), des registres ont été mis à disposition permettant d'enregistrer les actes : registre des transactions foncières, registre des possessions foncières, registre des chartes foncières. Des formulaires relatifs aux actes (ventes, prêts, cession...) ont aussi été mis à disposition des SFR. On relève qu'il manque encore des manuels d'opération relatifs aux procédures de vente, de bail emphytéotique, et au fonctionnement des SFR.

Les services centraux concernés (Cadastre, Impôts, Justice, etc.) par l'application de la loi ont été restructurés et équipés en conséquence. Les acteurs au niveau central et déconcentré ont été largement informés et formés. Toutefois l'Agence Nationale des Terres Rurales et le Fonds pour la sécurisation Foncière ne sont pas encore en place.

7.2 Campagnes massives d'information et de communication

Des campagnes massives d'information ont été conduites en direction de l'ensemble des acteurs (magistrats, collectivités locales, acteurs villageois). Plusieurs types de campagnes ont été utilisés : presse écrite, campagnes radiophoniques, campagnes de proximité utilisant des disséminateurs villageois formés. Entre 2010 et juin 2012, les enquêtes d'impact de la communication montrent que certaines thématiques inhérentes de la loi sont mieux connues, mais qu'il n'en est pas de même pour bien d'autres (notamment sur la question des prêts de terre, des dispositions pour l'accès des femmes à l'APFR). En outre, certains sujets relatifs aux conditions d'accès à l'APFR (article 36) sont connus tout en faisant l'objet d'interprétations différentes (que l'on soit autochtone ou migrant).

Sur ce point politiquement sensible, il nous semble que la loi a sans doute cherché à ne pas trancher de manière rigide, introduisant une dose de souplesse et de la flexibilité, en laissant la place aux consensus locaux sur cette question. Toutefois, l'expérience révèle que ces consensus ne sont pas toujours aisés à atteindre. L'interprétation se fait en fonction de positionnement et d'intérêts différents que l'on soit autochtone ou migrant.

¹³ Pour plus de détails sur ce point, voir P. Hochet (2014)

7.3 Appropriation et délivrance des actes de sécurisation foncière

Sur la base des données établies fin juin 2014, il ressort que :

- aucun accord de prêt, ni autorisation de mise en valeur, ni bail à ferme n'a été délivré ;
- 17 communes bénéficient d'une charte foncière validée en conseil municipal ;
- pour 8 381 demandes d'APFR, il y a eu 1 857 PV de constatations et 190 APFR délivrées ;
- 116 cessions de terres rurales sont en cours. Elles correspondent à 60 possesseurs fonciers qui cèdent des terres à 116 femmes qui bénéficieront de ce fait d'APFR.

Les APFR délivrées l'ont été essentiellement dans les zones de terres aménagées, du fait des pré-requis existants (travaux par d'anciens Projets, notamment le PFR/G dans le Ganzourgou), ainsi que l'accompagnement et le financement important apporté par le PSF du MCA. L'analyse montre que les coûts d'établissement, sans subvention, sont différenciés selon les communes, et sont élevés de manière générale si l'on considère les capacités financières des exploitations familiales agricoles.

Les recettes perçues par les SFR/BD reposent sur trois types de tarifs. Il y a les tarifs fixés par l'État, ceux fixés par les communes et des tarifs appliqués à des faits générateurs de recette ajoutés par les communes.

Pour une superficie de 15 ha, la taxe de délivrance d'une APFR est la suivante ¹⁴:

- 4 000 F CFA pour la taxe de délivrance collective ;
- 25 650 F CFA s'il s'agit d'une APFR individuelle ;
- 337 500 F CFA s'il s'agit d'une APFR par cession.

Toujours pour 15 ha, les recettes fixées par l'Etat sont de 76 000 F CFA s'il s'agit du premier propriétaire, et 1000 F CFA s'il s'agit du second.

Les recettes ajoutées par les communes varient énormément :

- De 14 000 à 91 000 F CFA pour le premier propriétaire ;
- De 0 à 80 000 F CFA pour le second propriétaire.

Sans avoir fait une enquête qualitative dans les communes pilotes, on peut penser que plusieurs facteurs peuvent défavoriser la demande d'établissement de l'APFR ; nous suggérons à titre d'hypothèse : le coût, la procédure, l'information, la faiblesse du besoin d'une « sécurisation officielle » (surtout de la part des autochtones), la crainte (pour des migrants) qu'une demande de « sécurisation officielle » ne provoque méfiance et retrait du tuteur.

7.4 Situation des femmes et des jeunes

L'accès des jeunes et surtout des femmes peut être hypothéqué par les us et coutumes encore en vigueur, et limiter l'accès effectif à la sécurisation foncière pour ces deux catégories sociales. Le fait de la possession foncière rurale à travers « *la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins de terres rurales aux fins de production rurale* » est loin de concerner les femmes au même degré que les hommes en milieu rural au Burkina Faso. En effet, la femme ne jouit presque jamais d'une mise en valeur continue sur une durée significative.¹⁵ Il est notable que

¹⁴ Source : P. Hochet (2014)

¹⁵ En général, la durée de mise en valeur continue accordée aux femmes n'excède pas 2 ans.

dans les faits, ce sont quasi exclusivement les hommes qui peuvent prétendre à la qualité de « *propriétaires fonciers de fait* » (propriétaires coutumiers ou terriens), mais aussi ce sont seulement ces derniers qui peuvent jouir d'une « *mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins de terres rurales aux fins de production rurale* ». ¹⁶ Par conséquent l'interprétation de la loi, le contexte socio-culturel entraînent de fait une relative marginalisation des femmes, selon les expériences rapportées.

7.5 Concentration foncière pour les exploitations familiales ?

On peut se demander aussi si les possibilités de sécurisation en place, à elles seules pourront stimuler une dynamique de remembrement et de concentration pour faire face. Ce point n'a pas été spécifiquement abordé dans les débats pour l'élaboration de la Politique, ni dans l'élaboration de la loi. Ne faudrait-il pas un mécanisme spécifique de financement accessible ?

7.6 Evolution des conflits fonciers ¹⁷

Globalement le nombre de conflits soumis aux instances villageoises a baissé entre juin 2010 et juin 2012, dans les communes pilotes d'intervention du PSF/MCA, passant 897 à 820 soit une baisse de 4,5%. Cette baisse a été uniquement constatée au niveau des Comités villageois de Développement (CVD) qui ont enregistré 254 conflits de moins la deuxième année. Au niveau des autorités coutumières, le nombre de conflit soumis a connu une légère augmentation, sans toutefois atteindre la baisse constatée au niveau des Comités Villageois de Développement. Le constat fait au niveau villageois est le même au niveau des Tribunaux de Développement ou le nombre total de conflits soumis a connu une baisse, passant de 211 conflits pour la première année à 138 conflits pour la deuxième année, soit une baisse de 35%. L'analyse et l'interprétation demandent des précautions. Une observation de l'impact de la PNSFMR et de la loi demande en effet une observation sur un temps plus long, accompagnée d'une analyse qualitative approfondie pour interpréter les résultats. Toutefois, il faut noter que si un dispositif et une méthodologie pour le suivi des conflits fonciers ont été élaborés et mis à la disposition des communes, des dispositions suffisantes n'ont pas été prises par le PSF/MCA pour une appropriation et la poursuite d'un suivi des conflits fonciers dans la durée.

7.7 Suivi-évaluation, rôles des OP et défis

La PNSFMR contient une disposition spécifique pour le suivi-évaluation. La DGFROP a la prérogative en principe d'en assurer la mise en œuvre. On observe que les activités en ce sens concernent le suivi des différents projets. Une étude réalisée en 2014 fait le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. Elle reste à approfondir dans la direction de la production d'informations sur la connaissance et l'interprétation des textes de loi et des procédures, la progression des changements de comportements (demande et établissement des actes de sécurisation pour les acteurs dans leur diversité), dans l'évolution des conflits et leur traitement, dans l'appropriation de la loi.

¹⁶ Ses frères, pères, oncles, cousins, maris, en ont le droit, mais pas elle, puisqu'elle est femme.

¹⁷ Données du suivi sur les conflits fonciers. PSF/MCA. Produites par D. Thieba

C'est le suivi-évaluation qui peut permettre d'introduire des améliorations progressives (corrections et adaptations), afin de prendre en compte de manière pragmatique les insuffisances relevées et mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires.

Si les OP, à travers la CPF (Confédération Paysanne du Faso) ont été impliqués dans les activités organisées par la DGFOMR, l'enjeu pour la confédération est d'avoir une posture pro-active pour suivre la mise en œuvre de la PNSFMR, le degré d'atteinte des résultats attendus par les exploitations familiales agricoles, les difficultés rencontrées. Cela permettra alors de faire des propositions constructives à travers les différents cadres dans lesquels la Confédération est aujourd'hui présente. Il appartient à la CPF de faire face à cet enjeu, avec un accompagnement approprié par des personnes ressources ou des associations.

Bibliographie

Comité technique « Foncier et développement », 2014, Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux

Hochet P., 2014, Etat des lieux de la mise en œuvre de la loi 034/2009 portant régime Foncier Rural au Burkina Faso.

Thieba D. et Lavigne Delville Ph., 2015, Débat public, pertinence et légitimité des politiques publiques en Afrique. La Politique Nationale de Sécurisation Foncière au Burkina Faso. Revue Varia Participation.

Thieba D., 2010, L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina, Paris, Comité technique "Foncier et Développement"

Toulmin C. et Pepper S., 2000, Réforme foncière au nord et au sud. Dossier IIED N°96.

Toulmin C. et Gueye B., 2003, Transformations de l'agriculture ouest africaine et rôle des exploitations familiales. Dossier IIED N° 123