

**MINISTERE DE
L'AGRICULTURE, DE
L'HYDRAULIQUE ET DES
RESSOURCES HALIEUTIQUES**

SECRETARIAT GENERAL

**COMITE NATIONAL DE
SECURISATION FONCIERE EN
MILIEU RURAL**

BURKINA FASO
Unité – Progrès – Justice



**POLITIQUE NATIONALE
DE SECURISATION FONCIERE
EN MILIEU RURAL**

Août 2007

SOMMAIRE

PRINCIPAUX SIGLES	4
0. INTRODUCTION	6
0.1. pourquoi elaborer un document de politique nationale de securisation fonciere en milieu rural ?	6
0.2. Enjeux de l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière	7
0.3. Eléments Conceptuels.....	8
0.4. Contenu du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural	9
I. ETAT DES LIEUX DE LA QUESTION FONCIERE EN MILIEU RURAL.....	11
1.1. Situation foncière dans les zones de terroirs	11
1.2. Situation foncière dans les zones rurales aménagées.....	12
1.3. Les principales évolutions en cours dans le milieu rural	13
1.4. Les expériences de sécurisation foncière	13
II. CADRE DES POLITIQUES DE REFERENCE	16
2.1. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et le foncier	16
2.2. La Stratégie de Développement Rural (SDR) et le foncier.....	16
2.3. Politique Nationale d'Aménagement du Territoire et le foncier	17
2.4. La Décentralisation et le foncier	17
III. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA PNSFMR	20
3.1. Vision en matière de sécurisation foncière rurale	20
3.2. Objectifs de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.....	20
3.3. Principes généraux et principes directeurs de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural	21
IV. ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES.....	23
ORIENTATION 1 : RECONNAITRE ET PROTEGER LES DROITS LEGITIMES DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS RURAUX SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES	23
Axe 1 : Reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux	23
Axe 2 : Reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter villageoises sur les ressources de leurs terroirs.	25
Axe 3 : Reconnaître les droits de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers.....	26
Axe 4 : Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs » et du Privé	27
Orientation 2 : Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base.....	29
Axe 1 : Renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière	29
Axe 2 : Impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale.....	29
Axe 3 : Clarifier les règles locales de gestion foncière rurale.....	30
Axe 4 : Promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes	30
Orientation 3 : clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et ameliorer l'efficacite des instances locales de resolution des conflits	32
Axe 1 : Reconnaître les prérogatives locales des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits et renforcer leurs capacités	32
Axe 2 : Renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers	33

Orientation 4 : Améliorer la gestion de l'espace rural.....	34
Axe 1 : Clarifier et définir les types de domaine foncier	34
Axe 2 : délimiter les terres relevant du nouveau Domaine Foncier de l'Etat et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagement locaux	35
Axe 3 : Mettre en œuvre des mesures spécifiques relatives à l'amélioration de la gestion des périmètres aménagés	35
Axe 4 : Améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles	36
Axe 5 : Mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux.....	36
Orientation 5 : mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural.....	37
Axe 1 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base	37
Axe 2 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire	38
Axe 3 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central	39
Orientation 6 : Renforcer les capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière	40
Axe 1 : Renforcer l'efficacité des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriale et de la société civile	40
Axe 2 : Promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendants en matière de sécurisation foncière.....	41
V. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNSFMR	44
5.1. Principes de mise en œuvre effective de la PNSFMR	44
5.2. Elaboration d'un Programme de mise en œuvre de la PNSFMR	45
VI. CONCLUSION.....	49

PRINCIPAUX SIGLES

-	ANTR	:	Agence Nationale des Terres Rurales
-	CNSFMR	:	Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural
-	CSLP	:	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
-	CVD	:	Conseil Villageois de Développement
-	DADFCT	:	Direction des Affaires Domaniales, Foncières et Cadastrales
-	DFCT	:	Domaine Foncier des Collectivités Territoriales
-	DFE	:	Domaine Foncier de l'Etat
-	DGI	:	Direction Générale des Impôts
-	DLC	:	Direction de la Législation et du Contentieux
-	FNSF	:	Fonds National de Sécurisation Foncière
-	LPDRD	:	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
-	ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
-	PFR	:	Plan Foncier Rural
-	PNGT	:	Programme National de Gestion des Terroirs
-	PNSFMR	:	Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural
-	PV	:	Procès - Verbal
-	RAF	:	Réorganisation Agricole et Foncière
-	SDR	:	Stratégie de Développement Rural
-	SFR	:	Service Foncier Rural
-	SNAT	:	Schéma National d'Aménagement du Territoire
-	SRAT	:	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

**INTRODUCTION, ENJEUX,
CONCEPTS ET CONTENU DE LA
POLITIQUE NATIONALE DE
SECURISATION FONCIERE EN
MILIEU RURAL**

0. INTRODUCTION

0.1. POURQUOI ÉLABORER UN DOCUMENT DE POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL ?

Le développement rural est considéré par les autorités du Burkina Faso comme la base principale du développement économique durable. L'agriculture et l'élevage, mais aussi la foresterie, la chasse et la pêche constituent des activités à fort potentiel économique pour les populations rurales. La pleine réalisation de toutes ces activités productives rurales nécessite la mobilisation efficace et la mise en valeur effective des terres rurales, des ressources en eau, des forêts, de la faune et des ressources halieutiques.

L'accroissement accéléré de la population, confirmé par les projections faites sur les prochaines décennies, constitue un défi majeur pour le Burkina Faso. C'est pour cela que l'amélioration de la productivité rurale et l'augmentation de la production sont aujourd'hui considérées comme des objectifs prioritaires du développement rural et de la lutte contre la pauvreté ; elles sont également indispensables à l'insertion des opérateurs ruraux burkinabés dans le marché.

De nombreuses contraintes pèsent cependant sur le développement rural burkinabé. Les analyses de la problématique du développement rural convergent toutes vers un même point : la sécurisation foncière des acteurs ruraux est une condition incontournable pour un développement économique et social durable. Or, au Burkina Faso, ce sont les éléments d'une véritable situation de crise foncière qui se mettent progressivement en place dans le milieu rural :

- compétition accrue et conflictuelle entre acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres ;
- poursuite et même intensification dans certaines régions, des migrations agricoles et des transhumances pastorales ;
- multiplication et aggravation des conflits entre acteurs ruraux à l'occasion de la mise en valeur des terres et de l'exploitation des ressources naturelles ;
- développement d'un processus de concentration des terres entre les mains d'entrepreneurs ruraux dénommés agro businessmen ou « nouveaux acteurs » ;
- faible efficacité des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion foncière et de gestion des conflits en milieu rural.

L'éclatement d'une situation de crise foncière pourrait être aggravé par le contexte général de rapides transformations écologiques, démographiques, économiques et sociales observables tant aux niveaux local et national qu'à l'échelle de la sous région ouest africaine. Maîtriser la question foncière rurale au Burkina Faso et y apporter des réponses efficaces apparaît aujourd'hui plus que jamais comme une urgente nécessité pour l'ensemble des producteurs ruraux. La question est traitée comme une priorité politique par les autorités publiques compétentes.

Pour apporter des réponses efficaces et durables au problème de la sécurisation foncière des acteurs ruraux, le gouvernement du Burkina Faso a décidé d'entreprendre l'élaboration d'un document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR). L'option d'élaborer un tel document s'appuie sur plusieurs considérations :

- la complexité des questions à résoudre nécessite une démarche préalable rigoureuse d'établissement d'un diagnostic des problèmes fonciers majeurs et une approche concertée d'élaboration des solutions à mettre en œuvre ;

- l'expérience récente a montré que les relectures successives et techniques de la législation foncière en vigueur (RAF) n'avaient pas permis de trouver des réponses appropriées à la question de la sécurisation foncière rurale ;
- des options de politique foncière claires et faisant consensus au plan national sont un préalable à l'élaboration avec succès d'une future législation foncière rurale adaptée et effective.

A travers l'élaboration de la PNSFMR, le gouvernement entend mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs publics et privés un cadre politique cohérent de référence et un outil efficace d'aide à l'action. Il s'agit en particulier :

- de mettre en place une Administration foncière à même de gérer le foncier et de réguler les conflits fonciers en dotant les différents services concernés de l'Etat d'un cadre clair et harmonisé de référence pour l'ensemble des actions entreprises par la puissance publique dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des terres rurales ;
- de favoriser une lisibilité des objectifs de l'action publique en matière foncière et d'obtenir l'adhésion des acteurs ruraux ;
- de fournir des bases solides et consensuelles pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale adaptée et effective.

0.2. ENJEUX DE L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE

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

La formulation concertée et participative de la PNSFMR garantit le succès de sa mise en oeuvre. Elle fixe de manière transparente à l'égard des citoyens et des investisseurs les choix essentiels opérés par l'Etat en matière de sécurisation foncière. Elle crée des fondements sociaux propices pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale effective et efficace en clarifiant les principes à codifier.

L'élaboration de la PNSFMR permet également de repenser la question foncière, en reconstruisant les ponts qui unissent le foncier et les politiques majeures de développement, notamment la lutte contre la pauvreté, la réalisation de la sécurité alimentaire et la décentralisation. Une politique foncière rurale claire et efficace est de nature à favoriser la cohérence de l'action gouvernementale en milieu rural à travers le partage d'une vision et d'objectifs communs ainsi qu'à travers le consensus sur les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser. Elle offre aux autres intervenants en milieu rural un cadre de référence sûr pour éclairer les actions de mise en valeur des terres en milieu rural.

La formulation concertée et participative de la PNSFMR constitue un important préalable pour le succès de sa mise en oeuvre. Elle fixe de manière transparente à l'égard des citoyens et des investisseurs les choix essentiels opérés par l'Etat en matière de sécurisation foncière. Elle crée des fondements sociaux propices pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale effective et efficace en clarifiant les principes à codifier. En définitive, le processus de la PNSFMR favorise la bonne articulation entre le contexte politique, économique, juridique et institutionnel.

Malgré ses avantages, l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière rurale comporte des risques objectifs. Il faut, non pas les éluder, ni renoncer à élaborer la politique, mais les anticiper et chercher à les maîtriser efficacement en mettant en application les mesures jugées pertinentes et consensuelles.

En soulevant des questions cruciales pour l'existence des acteurs ruraux et des collectivités territoriales, l'explicitation de la PNSFMR comporte des risques de confrontation d'intérêts et de conflits entre collectivités, et entre les acteurs ruraux, notamment en suscitant des comportements par anticipation. De même, en rendant lisibles les options foncières publiques à moyen et long terme, la formulation de la PNSFMR expose l'Etat à la critique, notamment de la part de la société civile.

Tous ces risques, bien que réels, méritent d'être courus par l'Etat : plus tôt les questions foncières seront franchement abordées et correctement tranchées, plus durables seront les actions de développement initiées et meilleures seront les chances de consolider la paix sociale nationale.

0.3. ELÉMENTS CONCEPTUELS

Par « Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural », il faut entendre la direction donnée à l'action publique dans le domaine de la gestion des terres rurales. Dans la PNSFMR, l'Etat opère des choix informés et cohérents en matière de sécurisation des acteurs ruraux. Ladite politique ne concerne pas le milieu urbain entendu au sens strict, bien qu'elle prenne en considération les problématiques spécifiques relatives aux espaces périurbains.

Dans le cadre du présent document de politique, la « sécurisation foncière » est entendue de manière large. Il s'agit de l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en le protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance de ses droits. Cette conception large vise à souligner le nécessaire équilibre à établir en matière de sécurisation foncière entre légalité foncière et légitimité foncière.

La légalité foncière permet de défendre avec succès les droits fonciers d'une personne devant les juridictions compétentes ; elle permet en particulier à cette personne de requérir en cas de besoin, l'assistance de la force publique pour faire respecter les droits qui lui sont reconnus par la loi.

La légitimité foncière quant à elle, suscite la reconnaissance et le respect spontanés des droits de l'exploitant par la communauté et par les tiers ; elle favorise un environnement paisible d'exploitation pour le producteur et permet ainsi de faire l'économie de nombreux conflits fonciers.

Dans le cadre de cette PNSFMR, la « sécurisation foncière » est entendue comme étant l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance de leurs droits.

La PNSFMR interpelle l'ensemble des acteurs ruraux. Les acteurs ruraux sont l'ensemble des personnes ou groupes ayant des intérêts à faire valoir sur la terre rurale : il s'agit tant d'acteurs privés (exploitants agricoles familiaux, agro businessmen ou nouveaux acteurs...) que d'acteurs publics (Etat, collectivités territoriales, entreprises publiques...).

La notion d'acteurs ruraux est ici entendue de manière plus large que celle de producteurs ruraux, cette dernière désignant principalement les paysans, petits et moyens exploitants.

Il sera souvent question dans le présent document, des « nouveaux acteurs ». Ceux-ci sont dans le contexte burkinabé, les acteurs généralement issus du milieu urbain, développant en

milieu rural de nouvelles stratégies d'accumulation foncière et de production agro-sylvo-pastorale, dans le but de profiter des opportunités du marché. Ils seront également désignés par l'expression d'agro businessmen, même si ce dernier terme est plutôt utilisé dans la pratique administrative actuelle pour désigner ceux des acteurs ruraux intervenant dans une logique commerciale sur les périmètres aménagés par l'Etat.

0.4. CONTENU DU DOCUMENT DE POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL

La PNSFMR formule pour les dix prochaines années les directions qui seront données à l'action publique dans le domaine de la sécurisation foncière des acteurs du développement rural. Ces orientations sont fondées sur un diagnostic objectif et partagé de la situation foncière en milieu rural. Les orientations sont soutenues par des indications sur les types de mécanismes et d'outils à mettre en œuvre pour assurer leur application. Une réflexion initiale sur la stratégie de mise en œuvre complète le dispositif avec comme objectif de fournir à l'Etat les pistes de pilotage, de suivi et d'évaluation de la PNSFMR.

**PARTIE I :
ETAT DES LIEUX DE LA QUESTION FONCIERE
EN MILIEU RURAL**

I. ETAT DES LIEUX DE LA QUESTION FONCIERE EN MILIEU RURAL

La situation foncière en milieu rural est dominée par les caractéristiques majeures ci-après :

- une grande variabilité des contextes locaux, se combinant avec une diversité des types d'espaces ruraux (zones de terroirs ; espaces aménagés...) ;
- un processus de transformations écologiques, démographique et sociales rapides ayant un impact important sur la gestion foncière locale ;
- un dispositif juridique et institutionnel faiblement effectif en matière foncière, contrastant avec une dynamique de pratiques foncières locales innovantes ;
- une recrudescence des conflits fonciers.

1.1. SITUATION FONCIÈRE DANS LES ZONES DE TERROIRS

Les zones de terroirs désignent ce que la RAF qualifie d'espaces ruraux non aménagés ; elles constituent la grande majorité des terres rurales. Les pratiques foncières locales d'inspiration coutumière y sont dominantes et les autorités coutumières constituent des acteurs fonciers incontournables. La situation foncière n'y est pas pour autant homogène; elle est fortement diversifiée selon les principales zones socio foncières¹. Pendant que certaines zones se caractérisent par une rareté des ressources naturelles (zone Nord ; zone du Plateau central), d'autres bénéficient de ressources naturelles relativement abondantes (zones Sud ; zone Sud Ouest) ; du point de vue démographique, certaines zones connaissent une forte concentration de population (zone du Plateau central) pendant que la pression démographique est faible dans d'autres (zones Est, Sud Ouest).

La combinaison de ces situations diverses donne naissance à des enjeux fonciers variés, allant de la nécessité urgente de protection des terres et ressources naturelles, à la compétition accrue pour le contrôle de la terre en passant par le besoin de protection des exploitations familiales, le développement de transactions foncières locales informelles et les conflits fonciers.

La situation des espaces pastoraux des terroirs est relativement complexe. Généralement ces espaces de terroirs sont selon la terminologie de la loi d'orientation sur le pastoralisme, des espaces pastoraux ouverts, c'est-à-dire que leur destination principale est autre que pastorale, mais que les activités pastorales y sont autorisées, en concurrence ou non avec d'autres types d'activités rurales selon les périodes de l'année. De fait, l'utilisation de ces espaces est source de nombreux conflits entre pasteurs et agriculteurs. En tant qu'espaces de superposition de plusieurs activités rurales sur les mêmes terres, les espaces pastoraux interpellent le décideur, moins sur la question de leur appropriation, que sur les mesures à prendre pour organiser un accès équitable aux ressources naturelles au profit de l'ensemble des acteurs concernés. La loi d'orientation sur le pastoralisme tente de sécuriser les espaces pastoraux dans leur diversité, ainsi que les pasteurs dans leur accès aux ressources naturelles.

Une attention particulière devrait être accordée en zones de terroirs aux ressources dites communes. Les ressources communes sont les ressources naturelles utilisées en commun par les populations locales d'un terroir ou ensemble de terroirs donnés ; elles ne sont l'objet d'appropriation privative ni individuelle, ni même lignagère. Elles se caractérisent par leur accès ouvert à tous les membres de la communauté. Forêts villageoises ou inter villageoises, mares, faune, ressources halieutiques... constituent des exemples de ressources communes locales. Les ressources communes constituent des richesses d'importance stratégique pour la subsistance des populations locales (source d'énergie, de matériaux de construction, d'alimentation, de santé...).

¹ Les 7 zones socio foncières ci-après ont été identifiées : zones nord ; zone du plateau central ; zone est ; zone sud ; zone sud-ouest ; zone de vieille colonisation agricole ; zone de front pionnier.

Elles contribuent également de manière significative à l'amélioration du cadre de vie des populations et à la protection de l'environnement. Pourtant, la gestion des ressources communes souffre de nombreux dysfonctionnements liés aussi bien à l'affaiblissement des règles et institutions traditionnelles locales qu'aux effets pervers de la législation forestière. Ainsi par exemple, la délivrance de permis de coupe de bois, de carbonisation ou de chasse par les services forestiers à des tiers sans l'avis des populations locales, prive celles-ci du contrôle des ressources dont dépend leur existence et, contribue à la dégradation des ressources naturelles.

Bien que constituant l'essentiel des terres rurales, les terres des zones de terroir sont faiblement régies par la législation foncière en vigueur. On peut même dans une certaine mesure parler de vides juridiques au regard de l'ampleur des questions à régler. Le législateur se contente en particulier de dispenser les détenteurs de terres de terroirs de l'obligation de détention d'un titre de jouissance, de soumettre les nouveaux défrichements à autorisation préalable des services compétents et de confier la gestion des terres rurales aux CVGT. Pour l'essentiel, la législation foncière en vigueur n'est pas effective dans les zones de terroirs.

1.2. SITUATION FONCIÈRE DANS LES ZONES RURALES AMÉNAGÉES

Les aménagements d'espaces ruraux au Burkina sont de nature diverse : aménagements agricoles et pastoraux, aménagements forestiers et fauniques, aménagements piscicoles...

C'est surtout à travers l'aménagement avec maîtrise d'eau que l'Etat a développé sa politique de valorisation des terres et d'accroissement de la production agricole. Ceci a donné lieu notamment à la création de nombreux périmètres agricoles irrigués dont les coûts de réalisation ont été jugés très élevés. Le système de gestion des périmètres et de commercialisation des productions s'est effondré avec le désengagement de l'Etat, les mesures de libéralisation du commerce (importation libre du riz) et la désorganisation des coopératives de producteurs.

Relèvent également de la catégorie des terres aménagées, les «zones pastorales». Il s'agit d'espaces identifiés par l'Etat comme ayant une vocation pastorale et qui de ce fait, ont été réservés par lui en vue de la réalisation d'aménagements pour la promotion de l'élevage. Aujourd'hui, sur une soixantaine de zones pastorales potentielles, onze seulement ont fait l'objet d'opérations d'aménagements. Ces zones pastorales aménagées rencontrent cependant de nombreux problèmes tels que les invasions du fait de l'avancée du front agricole (culture cotonnière surtout) ou le refus des éleveurs bénéficiaires de se sédentariser à l'intérieur des zones pastorales.

La législation foncière en vigueur s'est surtout attachée à régir les terres rurales aménagées, notamment en prescrivant d'une part, l'obligation de détention d'un titre de jouissance pour tout exploitant et d'autre part, des mesures relatives à l'aménagement et à la mise en valeur des terres (élaboration de schémas directeurs d'aménagement, élaboration de cahier des charges). Là encore, le cadre juridique en vigueur se caractérise par son absence d'effectivité et par de nombreuses insuffisances. Ainsi, les exploitants installés ne disposent d'aucun titre de jouissance ; les périmètres eux mêmes ne sont ni délimités, ni bornés, ni immatriculés au nom de l'Etat ; il y a une situation d'occupation anarchique des terres et d'utilisation non rationnelle des ressources en eau. Sur certains périmètres, les populations autochtones, appuyées par des chefs coutumiers contestent ouvertement la propriété étatique des périmètres et revendiquent la propriété des terres. Ce sont alors des situations de tensions permanentes et parfois de conflits préoccupants qui se développent entre autochtones et exploitants migrants installés.

1.3. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS EN COURS DANS LE MILIEU RURAL

Les constats faits en ce qui concerne la situation foncière rurale ne doivent pas faire penser que la situation dans le milieu rural est statique, au contraire, de nombreuses mutations s'y opèrent, qui sont porteuses de changements profonds dans le futur. L'une des transformations importantes concerne la situation démographique. Les données disponibles indiquent que la population burkinabé va continuer à s'accroître dans des proportions importantes. Ainsi, même en hypothèse basse², la densité de la population burkinabé pourrait atteindre 161 hab. /km² en 2051 contre 38,1 hab. /km² en 1996, soit plus de quatre fois la densité actuelle.

L'urbanisation se développera également de manière rapide.

La conséquence de ces évolutions est à plus ou moins long terme, la raréfaction des ressources foncières pour la population rurale, notamment les plus pauvres, les femmes et les pasteurs. Il faut donc, s'attendre à une amplification des mouvements migratoires, ainsi qu'à une recrudescence des conflits fonciers locaux. La multiplication et la violence grandissante des conflits fonciers actuels constituent des indicateurs importants des évolutions en milieu rural.

Les conflits fonciers sont de plus en plus nombreux et violents. Les causes institutionnelles, sur lesquelles l'on peut agir efficacement, sont principalement, l'ignorance des maîtrises foncières et des prérogatives de gestion foncière des communautés autochtones sur les ressources de leurs terroirs, l'absence de règles locales consensuelles et validées relatives à l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que la faible articulation entre une multitude d'instances locales de gestion alternative des conflits et les institutions judiciaires de base.

Au delà des causes classiques liées à l'exacerbation de la compétition foncière entre acteurs ruraux, il importe d'attirer l'attention sur les causes d'ordre institutionnel des conflits fonciers, sur lesquels il est possible d'agir à travers des mesures appropriées de politique :

- ignorance de maîtrise foncière et de prérogatives de gestion foncière des populations autochtones sur les ressources de leur terroir ;
- absence de règles locales consensuelles et validées relatives à l'accès au foncier et aux transactions foncières ;
- absence de structures locales légitimes, efficaces et impartiales de conciliation au niveau local ;
- absence d'une articulation entre une multitude d'instances locales de gestion alternative des conflits et les institutions judiciaires de base.

1.4. LES EXPÉRIENCES DE SÉCURISATION FONCIÈRE

Pour faire face à cette situation foncière particulièrement complexe, les autorités burkinabé ont avec l'appui des partenaires de développement, mis en œuvre un ensemble d'expériences pilotes destinées à explorer les voies d'une sécurisation foncière effective des populations en milieu rural. Trois types d'expériences peuvent être distinguées : d'abord les expériences de mise en place d'institutions de gestion foncière à la base ; ensuite les expériences de sécurisation des droits fonciers individuels ; enfin, les expériences de sécurisation foncière collective.

La mise en place d'institutions foncières à la base a surtout été expérimentée à travers les CVGT. Il s'agit de créer au niveau villageois et inter villageois, des structures locales de gestion du foncier et des ressources naturelles. Cependant, leur mise en place a été dominée par une

² Hypothèse de 3 enfants par femme.

approche administrative qui a nuit en définitive à l'appropriation, à la légitimation de ces instances et à leur appropriation par les populations.

Quant à la sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs, elle a concerné principalement l'opération pilote Plan Foncier Rural du Ganzourgou (PFR/G). L'opération consiste à clarifier et faire reconnaître les droits exercés sur les terres par les acteurs locaux. Dans cette même perspective de sécurisation des droits individuels, d'autres programmes ont concentré leurs efforts sur la reconnaissance et la validation des transactions foncières locales (PDISAB, VARENA...). La sécurisation des droits collectifs a été expérimentée dans diverses zones du pays principalement à travers l'élaboration de conventions locales (PSB/Danida et PSB/GTZ au Sahel...) ou d'accords au plan local (cas de ARECOPA à l'Est). Les leçons de l'ensemble de ces expériences sont précieuses pour alimenter les orientations de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

**PARTIE II :
CADRE DES POLITIQUES DE REFERENCE**

II. CADRE DES POLITIQUES DE REFERENCE

Pour produire des impacts significatifs, la PNSFMR doit être mise en cohérence avec les cadres majeurs de mise en œuvre de la politique gouvernementale. Les cadres majeurs à considérer sont principalement :

- le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ;
- la Stratégie de Développement Rural (SDR) ;
- le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ;
- la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD).

2.1. LE CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (CSLP) ET LE FONCIER

Le CSLP souligne l'importance de la sécurisation foncière dans la perspective d'une lutte efficace contre la pauvreté. L'insécurité foncière y est présentée comme un facteur d'aggravation de la pauvreté, surtout pour les catégories sociales défavorisées comme les femmes et les jeunes. Le CSLP établit un lien étroit entre lutte contre la pauvreté et gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. La précarité matérielle favorise en effet les comportements humains préjudiciables à la durabilité des ressources naturelles, de même la croissance démographique entraîne une pression accrue sur les terres et les ressources naturelles, contribuant à leur dégradation et donc, à la paupérisation d'une large majorité de producteurs ruraux.

Pour lutter efficacement contre la pauvreté, le CSLP prévoit que des mesures efficaces de sécurisation foncière des acteurs ruraux soient définies et mises en œuvre, particulièrement au profit des groupes vulnérables. Il en est ainsi notamment des mesures à prendre en vue d'améliorer l'accès des populations pauvres, particulièrement des femmes et des jeunes, aux bas-fonds et aux périmètres irrigués aménagés par l'Etat.

2.2. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT RURAL (SDR) ET LE FONCIER

La SDR définit un ensemble de programmes prioritaires parmi lesquels on mentionnera en particulier d'une part, celui relatif à l'accroissement, la diversification et l'intensification des productions agricoles, pastorales, forestières, fauniques et halieutiques et d'autre part, celui relatif à la gestion durable des ressources naturelles.

Au regard de ces programmes, l'insécurité foncière est qualifiée par la SDR, de facteur pesant « insidieusement sur les possibilités d'augmentation de la productivité agricole et d'amélioration des conditions et facteurs d'exploitation ». C'est pour cela que la SDR préconise le renforcement de la sécurité foncière des acteurs ruraux, associé à une meilleure gestion des pâturages et des points d'eau.

Pour la SDR, sécurisation foncière et préservation de l'environnement doivent être intimement associés. L'accent est mis sur la promotion de systèmes de production qui garantissent la durabilité et la pérennité des écosystèmes ainsi que sur la généralisation des mesures anti-érosives des terres et de restauration de la fertilité des sols. Diverses mesures d'accompagnement et de facilitation de la sécurisation foncière complètent la stratégie de sécurisation foncière rurale définie par la SDR. Il s'agit principalement de l'élaboration et de l'adoption des textes d'application de la RAF ; de la mise en œuvre d'une campagne de communication et de vulgarisation de la RAF ou encore, de la capitalisation et valorisation des expériences de sécurisation foncière en cours. Il s'agit également de mesures spécifiques de promotion de l'accès des femmes à la terre.

2.3. POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE FONCIER

Depuis l'adoption de la RAF au milieu des années 80, l'aménagement du territoire a toujours été associé à la politique de développement économique du Burkina Faso, témoignant ainsi du lien étroit entre foncier et aménagement du territoire. La politique nationale d'aménagement du territoire n'a cependant été adoptée que récemment par décret³. L'aménagement du territoire est une politique d'organisation de l'espace visant à assurer un développement harmonieux du territoire national à travers notamment une meilleure répartition des hommes et des activités.

Le défi majeur de la politique nationale d'aménagement du territoire est de contribuer à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. L'aménagement du territoire est une politique au carrefour des autres politiques de développement en ce qu'il organise le déploiement sur l'espace territorial national de l'ensemble des activités économiques, sociales et culturelles. Ainsi considérée, la politique d'aménagement du territoire est appelée à apporter des réponses appropriées à un ensemble de questions fondamentales du développement telles que l'adaptation des politiques nationales aux réalités locales, la cohérence des interventions initiées par les différents acteurs publics et privés, l'utilisation efficace des ressources financières nationales à travers leur affectation rationnelle en fonction des potentialités régionales...

La politique d'aménagement du territoire du Burkina Faso repose sur les 3 orientations fondamentales ci-après au centre desquelles la question se pose avec acuité :

- le développement économique, c'est-à-dire la réalisation efficace des activités créatrices de richesses ;
- l'intégration sociale qui consiste à intégrer les facteurs humain, culturel et historique dans les activités de développement ;
- la gestion durable du milieu naturel qui consiste à assurer les meilleures conditions d'existence aux populations, sans compromettre les conditions d'existence des générations futures.

La politique nationale d'aménagement du territoire précise le rôle des différents acteurs. Tout en affirmant sans détour le rôle prédominant de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, la politique d'aménagement du territoire indique de manière toute aussi claire, que l'aménagement du territoire ne peut être l'affaire de l'Etat tout seul. Les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé se voient reconnaître un rôle important non seulement dans la participation à la définition des schémas d'aménagement, mais également dans leur mise en œuvre.

2.4. LA DÉCENTRALISATION ET LE FONCIER

La politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural doit prendre en considération le processus en cours d'approfondissement de la décentralisation au Burkina Faso. Les options générales d'un développement rural décentralisé en milieu rural ont déjà été fixées par la « Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé » (LPDRD). La LPDRD insiste fortement sur la nécessité d'assurer la sécurisation foncière en milieu rural et préconise à cet effet, tout comme la SDR, de nombreuses actions centrées sur la vulgarisation de la RAF, sa mise en œuvre effective et le développement de projets pilotes de sécurisation foncière en milieu rural. Mais, c'est le Code Général des Collectivités Territoriales qui précise les principes de la décentralisation en milieu rural.

³ Décret n° 2006-362/PRES/PM/MEDEV/MATD/MFB/MAHRH/MUD/MECV du 20 juillet 2006, portant adoption de la politique nationale d'aménagement du territoire

Ce Code consacre la communalisation intégrale du territoire national burkinabé à travers la création des communes rurales. Les communes rurales sont appelées dans le futur à jouer un rôle essentiel dans la gestion des terres rurales et des ressources naturelles. Elles auront désormais en effet, leur domaine foncier propre qu'elles géreront directement à travers des institutions locales, sous le contrôle de l'Etat. Une meilleure gestion des terres rurales constitue l'un des défis majeurs pour les futures communes rurales, particulièrement du point de vue de leur efficacité et de leur viabilité.

**PARTIE III :
VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES
DIRECTEURS DE LA PNSFMR**

III. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA PNSFMR

La sécurisation foncière n'est pas une fin en soi, elle doit servir les objectifs des politiques majeures de développement économique et social promues par le gouvernement burkinabé. Pour relever efficacement les défis de réduction de la pauvreté et de promotion d'une agriculture productive et durable, il faut assurer la sécurisation foncière des acteurs ruraux. Pour cela, les autorités politiques en charge de ces secteurs doivent d'une part, avoir une vision commune, claire et cohérente de la sécurisation foncière en milieu rural et d'autre part, déterminer clairement les objectifs à atteindre.

3.1. VISION EN MATIÈRE DE SÉCURISATION FONCIÈRE RURALE

La PNSFMR vise à assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements et la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation du développement durable.

Sur la base des documents majeurs de politique de développement (notamment le CSLP, la SDR et la LPDRD), et des tendances d'évolution foncières en milieu rural, la situation escomptée de la mise en œuvre de la PNSFMR est la suivante : *des acteurs ruraux sécurisés dans la jouissance des terres rurales et bénéficiant d'un environnement économique et social favorable pour produire, assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire, le développement durable et s'insérer dans l'économie de marché.*

3.2. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL

3.2.1. Objectif global

Il est attendu de la PNSFMR qu'elle produise à long terme l'impact ci-après : *assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable».*

3.2.2. Objectifs spécifiques

Les principaux objectifs spécifiques de la PNSFMR sont :

- 1°) garantir le droit d'accès légitime de l'ensemble des acteurs ruraux au foncier, dans une dynamique de développement rural durable, de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'équité et de la légalité ;
- 2°) contribuer à l'amélioration de la prévention et du règlement des conflits liés au foncier et à la gestion des ressources naturelles ;
- 3°) contribuer à créer les bases de la viabilité et du développement des collectivités territoriales par la mise à leur disposition de ressources foncières propres et des outils efficaces de gestion ;
- 4°) accroître l'efficacité des services de l'Etat et des collectivités territoriales dans l'offre d'un service public adapté et effectif de sécurisation foncière en milieu rural ;
- 5°) promouvoir la participation effective des acteurs de base et de la société civile à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la PNSFMR.

3.3. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL

Dans le cadre du présent document de politique, les principes généraux désignent les principes issus des politiques nationales de référence, avec lesquels la PNSFMR est mise en cohérence. Les principes généraux de la PNSFMR sont :

- 1°) l'encouragement d'investissements accrus dans le secteur rural ;
- 2°) la prise en compte du genre, des besoins et préoccupations des groupes vulnérables, particulièrement les pauvres ;
- 3°) la prise en compte de l'exigence d'une gestion durable des ressources naturelles et la préservation des droits des générations futures ;
- 4°) le respect de la justice, de l'équité et la recherche de la paix sociale ;
- 5°) la bonne gouvernance en matière foncière au niveau central comme au niveau local.

Ces principes généraux sont complétés par les principes directeurs ci-après :

- 1°) *l'équilibre* : la sécurisation de tous les types d'exploitation rurale, qu'il s'agisse de l'exploitation familiale agricole, sylvicole, pastorale, ou de l'agrobusiness ;
- 2°) *la différenciation* : la prise en considération de la variabilité des situations et enjeux fonciers locaux dans l'élaboration des solutions de sécurisation foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière ;
- 3°) *la liberté* : le droit pour les acteurs ruraux de choisir les modes de sécurisation qui leur paraissent les plus appropriés en considération des contextes locaux particuliers et des enjeux fonciers locaux spécifiques ;
- 4°) *la subsidiarité* : la décentralisation de la gestion foncière rurale, assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés de base ;
- 5°) *la légalité* : les mesures préconisées de sécurisation foncière doivent d'une part, conférer aux acteurs ruraux un statut foncier reconnu par la loi et protégé par les juridictions et d'autre part, se conformer aux principes fondamentaux (généralement de portée constitutionnelle) d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté.
- 6°) *la progressivité* : la mise en œuvre des mesures de sécurisation foncière définies se fait de manière progressive, avec pragmatisme, en aménageant en cas de besoin, des mesures transitoires destinées à prendre en considération le facteur temps des changements attendus des pratiques foncières.

PARTIE IV : ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES

IV. ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES

Les orientations de la PNSFMR définissent les directions dans lesquelles doit être déployée l'action publique pour apporter des réponses appropriées à la sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs ruraux. Les six orientations principales ci-après sont retenues :

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

Le contenu de chacune des orientations principales est précisé à travers des axes stratégiques.

ORIENTATION 1 : RECONNAÎTRE ET PROTEGER LES DROITS LEGITIMES DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS RURAUX SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES

La reconnaissance et la protection des droits fonciers de l'ensemble des acteurs ruraux seront obtenues à travers la réalisation des 4 axes ci-après :

- 1°) reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux ;
- 2°) reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter villageoises sur les ressources communes de leur terroir ;
- 3°) reconnaître les droits fonciers de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers ;
- 4°) assurer la sécurisation foncière des «nouveaux acteurs» et du Privé.

Axe 1 : Reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux

Il s'agit de producteurs ruraux engagés dans une dynamique d'exploitation familiale paysanne et constituant la majorité des producteurs en milieu rural. Les droits qu'il faut reconnaître au profit de ces producteurs sont les droits sur leurs exploitations. Ces droits sont entendus de manière large, c'est à dire en prenant en considération aussi bien les droits fonciers primaires (ceux résultant de la « propriété dite coutumière ») que les droits fonciers secondaires (appelés « droits délégués »). Ils peuvent être individuels ou collectifs (familiaux, lignagers ou communautaires). Au delà des terres actuellement cultivées, les droits sur l'exploitation concernent aussi les terres laissées en friche ou en jachère.

Les droits à protéger au titre de droits d'exploitation concernent également les droits d'accès des femmes sur les terres et les ressources comme un groupe d'acteurs à part entière. Pour ce faire, des dispositions précises seront formulées pour leur permettre d'accéder à la terre et aux ressources.

Les droits à protéger au même titre concernent aussi, l'accès des pasteurs aux ressources naturelles dites pastorales, c'est à dire celles utilisées aux fins d'exercice des activités pastorales.

Moins qu'une promotion et garantie de droits d'appropriation foncière, il s'agit surtout de la reconnaissance et de l'organisation d'un droit d'accès partagé à une même ressource par différentes catégories d'utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers...). La garantie des droits d'exploitation au profit des pasteurs inclut la préservation de la mobilité des animaux à des fins de transhumance. Des approches d'élaboration de règles locales d'accès aux ressources naturelles et de négociation de conventions locales relatives à l'utilisation des ressources seront encouragées afin de favoriser l'organisation de manière flexible de la sécurisation des droits d'exploitation des pasteurs. L'option en faveur d'une garantie de droits d'exploitations au profit des pasteurs n'est pas exclusive de leur droit citoyen d'accéder à l'appropriation privative de terres rurales, notamment dans le cadre d'activités d'intensification de l'élevage dans les zones périurbaines. En vue de favoriser la préservation des espaces pastoraux et d'améliorer les activités pastorales, l'Etat et les collectivités territoriales doivent s'atteler à la création, à l'aménagement et à la clarification du statut juridique des zones pastorales ou des aires abritant les infrastructures d'élevage. En particulier, ces zones doivent faire l'objet d'immatriculation dans le domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales, de même, les droits des éleveurs régulièrement installés doivent être sécurisés par la délivrance de titres de jouissance, conformément aux textes en vigueur.

- Les droits fonciers locaux doivent être constatés localement selon une procédure d'enquête publique et contradictoire et, au moyen d'outils juridiques diversifiés, adaptés aux réalités locales. Des attestations de possession foncière seront délivrées aux producteurs dont les droits auront été régulièrement constatés (Cf. Plan Foncier Rural du Ganzourgou), leur ouvrant ainsi le droit de requérir la délivrance de titres de jouissance et/ou de propriété, conformément aux lois en vigueur. En effet, en raison du seuil de pauvreté qui affecte l'immense majorité des populations rurales, on s'orientera dans un premier temps vers la délivrance du certificat foncier à l'image du Plan Foncier Rural de Ganzourgou (Procès Verbal de possession foncière) pour les exploitations familiales, ce qui permettra par la suite d'évoluer vers l'obtention de titres de jouissance et titres de propriété.

- Des outils de formalisation et de validation des transactions foncières seront également développés pour contribuer à prévenir et minimiser les situations conflictuelles sur le terrain. Les titulaires de droits fonciers constatés seront seuls habilités à réaliser des transactions foncières valables, dans le respect des prérogatives que leur confère la nature de leur droit (propriété, droit délégué...). De manière transitoire, et là où des opérations de recensement de droits fonciers n'auront pas encore été réalisées, les PV de palabres continueront d'être utilisés dans le cadre de transactions foncières locales, à la condition cependant, que la transaction soit soumise à une publicité locale préalable par tous moyens appropriés, ainsi qu'à un contrôle par les autorités locales compétentes, des mentions essentielles du PV de palabre (accord des ayants droits familiaux notamment). Autrement, la formalisation des transactions foncières et droits délégués se fera à partir de formulaires dont le contenu précise la superficie, la durée, les formes d'exploitation autorisées. Ce document doit obligatoirement être avalisé par une autorité compétente (l'Administration).

La protection des droits de producteurs ruraux concerne aussi bien les droits fonciers primaires ou droits résultant de la propriété dite coutumière que les droits secondaires ou droits délégués. En outre, l'élaboration et la négociation de règles locales seront encouragées afin de favoriser l'accès aux ressources communes notamment aux éleveurs.

Toute transaction foncière doit être enregistrée au niveau local dans des registres fonciers locaux, cotés et paraphés par les juridictions de base territorialement compétentes. Les procédures relatives à l'enregistrement local des transactions doivent comporter la mention de la consultation des institutions locales légitimes, ainsi que des autorités coutumières légitimes (chefs de terre notamment, là où applicable). En cas de transaction foncière relative à une vente de terres, l'enregistrement de la transaction doit être accompagné du déclenchement automatique de la procédure de délivrance du titre de jouissance par les services compétents. Dans ce cadre, les procédures de constatation de droits fonciers, d'enregistrement des transactions foncières et de délivrance des titres de jouissance en milieu rural seront simplifiées et rendues peu coûteuses, au regard des revenus réels des populations rurales concernées.

La reconnaissance des droits fonciers locaux coutumiers prévue par la PNSFMR n'est pas assimilable à une attribution de l'ensemble des terres rurales aux chefs traditionnels et aux institutions coutumières. Les chefs traditionnels et institutions coutumières bénéficient de la constatation de leurs droits d'exploitation au même titre et dans les mêmes conditions que les autres exploitants.

En ce qui concerne les périmètres irrigués, l'Etat accordera une attention particulière à la situation actuelle des petits producteurs installés, ainsi qu'à l'installation des femmes. Les principales mesures ci-après seront mises en œuvre de manière prioritaire :

- réalisation d'enquêtes foncières en vue de la clarification de la situation d'occupation foncière actuelle ;
- mise en oeuvre d'un processus de négociation locale et d'assainissement de l'occupation foncière des périmètres à partir de critères préétablis, pouvant déboucher soit sur une régularisation foncière, soit sur un retrait et réattribution de la parcelle ;
- délivrance d'attestation de constatation de possession foncière, puis de titres de jouissance au profit des producteurs réguliers, conformément aux dispositions et conditions en vigueur ;
- affectation de quota pour permettre l'installation effective des femmes et des jeunes sur les périmètres. Cette affectation doit être effectuée au cas par cas selon la spécificité des périmètres.

Axe 2 : Reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter villageoises sur les ressources de leurs terroirs.

La maîtrise locale est le contrôle que les communautés villageoises et inter villageoises exercent traditionnellement sur l'aménagement et la gestion des ressources communes relevant de leurs terroirs. Cette maîtrise doit être reconnue et respectée dans l'intérêt de leur gestion durable et équitable. Elle est légitimement réclamée par les populations elles-mêmes en tant que moyen d'exercer leurs responsabilités et d'assurer leur participation à la gestion des ressources locales. La maîtrise locale des communautés sur les ressources de leurs terroirs favorise l'exploitation équitable de ces ressources et participe aux mécanismes de prévention des conflits locaux. La reconnaissance de la maîtrise locale des communautés a pour objectif de fixer clairement les règles locales d'accès aux ressources naturelles, dans le respect de l'équité et des spécificités écologiques et culturelles locales. Elle doit également viser la gestion durable des ressources naturelles. Par contre elle ne doit pas conduire à des replis identitaires, « communautaristes » ou « traditionalistes », de nature à exclure les autres utilisateurs des ressources naturelles, surtout ceux considérés comme non autochtones ou encore ceux vulnérables comme les femmes.

La maîtrise locale s'exercera au niveau local à travers différents mécanismes adaptés de responsabilisation des communautés de base tels que, des délégations de pouvoirs de gestion, des protocoles d'accords locaux, ou encore, des mécanismes consultatifs. Cette maîtrise nécessite la délimitation participative et concertée des terroirs concernés. A cet effet, toutes les expériences en cours seront exploitées (PNGT, PFR...). Une telle délimitation des terroirs devra être articulée et mise en cohérence avec le processus de délimitation des communes rurales.

La maîtrise locale doit être exercée à travers la mise en place d'institutions locales représentatives, légitimes et reconnues. Ces institutions locales doivent être représentées par des personnes élues à la base et dotées des pouvoirs nécessaires leur permettant d'agir valablement. Des prérogatives de gestion des ressources locales peuvent selon leur statut, être conférées à ces institutions par voie de délégation ou de convention, conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales et aux principes du droit commun. De manière transitoire, et là où les conditions de reconnaissance des institutions locales ne sont pas réunies, les mesures ci-après pourront être prises :

- à travers leurs représentants locaux légitimes, les communautés locales participent, aux côtés des collectivités territoriales, à toutes les actions d'aménagement et de mise en valeur des ressources naturelles locales ;
- elles sont consultées avant toute action pouvant porter atteinte à l'accès des populations locales à ces ressources dont dépendent leurs conditions d'existence (attributions, concessions, classement, déclassement).

Axe 3 : Reconnaître les droits de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers

L'Etat constitue également un acteur foncier légitime en milieu rural. Il entreprend notamment des actions de préservations des ressources naturelles, d'aménagement des terres rurales et de mobilisation des ressources en eau, dans un but d'intérêt général. De plus, l'Etat a la responsabilité de garantir à chaque personne, la sécurité de ses droits fonciers et sa protection contre les abus. Cependant, les interventions foncières de l'Etat en milieu rural sont souvent source de tensions et de conflits avec les populations locales.

Les espaces ruraux actuellement aménagés par l'Etat à des fins agricoles, pastorales ou environnementales doivent être recensés, délimités et immatriculés au nom de l'Etat. Ils sont confirmés comme partie intégrante du Domaine Foncier de l'Etat (DFE), et géré par l'Etat.

Cependant, certains espaces aménagés considérés comme relevant d'un intérêt général local (bas-fonds aménagés notamment), pourront être transférés par l'Etat aux collectivités territoriales du niveau approprié (communes rurales ou régions), dans le cadre de la constitution du Domaine Foncier des Collectivités Territoriales (DFCT), ou attribués aux structures de producteurs régulièrement constituées (groupements villageois, coopératives agricoles...) avec une priorité aux organisations locales comme consolidation de leurs activités de production.

Ces espaces feront également l'objet d'enregistrement et d'immatriculation au nom des collectivités territoriales ou des structures de producteurs bénéficiaires.

Les espaces ruraux non immatriculés soit au nom de l'Etat, soit au nom des collectivités territoriales seront désormais exclus du DFE et du DFCT, pour relever du patrimoine foncier privé, selon les cas, des droits fonciers des particuliers à titre individuel ou collectif, soit encore, de la maîtrise foncière des communautés locales, tout en tenant compte des enjeux fonciers locaux.

Certains espaces aménagés considérés comme relevant d'un intérêt général local (bas-fonds aménagés notamment) pourront être transférés par l'Etat aux collectivités territoriales du niveau approprié (communes rurales ou régions) dans le cadre de la constitution du Domaine Foncier des Collectivités Territoriales (DFCT) ou attribués aux structures de producteurs régulièrement constituées (groupements villageois, coopératives agricoles, ...).

Axe 4 : Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs » et du Privé

Des mesures seront prises pour sécuriser les nouveaux acteurs qui ont entrepris ou souhaitent entreprendre des activités d'exploitation des terres rurales non aménagées. La sécurisation foncière des nouveaux acteurs sera améliorée en amont par la clarification des conditions d'accès aux terres rurales non aménagées. Elle sera encadrée par des règles visant l'instauration de la transparence dans les transactions foncières rurales. En aval, cette sécurisation foncière sera assurée par la simplification des procédures d'accès aux titres de jouissance foncière et aux titres de propriété foncière. L'utilisation de la formule des baux emphytéotiques sera promue, notamment sur les périmètres aménagés par l'Etat. Pour ce qui concerne spécifiquement les investisseurs dans le domaine des concessions de zones cynégétiques, leur sécurisation résultera de l'allongement de la durée de la concession en vue de leur permettre de rentabiliser leurs investissements.

En ce qui concerne spécifiquement les cessions de terres rurales, le PV de palabre sera amélioré et des vérifications préalables seront réalisées par les services locaux compétents en matière foncière. Il s'agit notamment de s'assurer :

- que la nature de la transaction est clairement déterminée (cession, prêt, bail,...) ;
- que les véritables ayants droit et/ou responsables coutumiers des terres ont librement et de manière consensuelle donné leur accord à la transaction ;
- que les limites et la consistance des droits concédés ne font pas l'objet de contestation, non seulement au plan interne (à l'intérieur du village concerné), mais également au plan externe (vis-à-vis des villages riverains) ;
- que les conditions relatives à la compensation des détenteurs locaux de la terre sont clairement fixées (prix de la cession ou montant du loyer,...).

La spéculation foncière sera combattue, notamment à travers les mesures ci-après :

- la limitation des superficies de terres rurales pouvant être détenues par une seule personne dans une même localité ;
- l'obligation de mise en valeur effective et en totalité des terres concédées dans un délai maximum à définir ;
- le respect effectif des dispositions environnementales, en particulier celles relatives aux défrichements et au reboisement ;
- l'engagement à créer des emplois locaux y compris en dehors de la saison pluvieuse et à contribuer au développement local ;
- l'institution d'un impôt foncier local raisonnable, applicable à compter d'une superficie plancher à déterminer.

Toutefois, il convient d'être mesuré sur la fiscalisation. Si la fiscalisation du foncier rural est un moyen pour améliorer la gestion de l'espace rural du fait qu'elle décourage la spéculation, il n'en demeure pas moins que la fiscalisation des revenus doit attendre que les investissements produisent les effets économiques et sociaux. Il faut éviter que la fiscalisation inhibe les efforts d'investissement.

L'établissement de cahiers des charges applicables à l'exploitation à but lucratif dans les terres de terroir contribuera à un meilleur contrôle des activités des nouveaux acteurs en milieu rural ainsi qu'au respect de l'environnement.

Sur les périmètres agricoles aménagés, l'Etat favorisera l'installation des acteurs ruraux dont le dynamisme et l'efficacité sont aujourd'hui observables. En particulier, des initiatives seront développées pour créer un environnement juridique (sécurité foncière), institutionnel (structures d'appui) et économique (financements) plus favorable à leur profit. L'Etat entreprendra également des programmes spéciaux d'aménagement de périmètres aménagés en vue de l'installation des producteurs privés, notamment les agro businessmen. L'installation de ces nouveaux acteurs sera réalisée en vertu de cahiers des charges définis par les services compétents.

Mécanismes et outils relatifs à la reconnaissance des droits fonciers des acteurs ruraux

Jusque là, la sécurisation foncière a été envisagée sous la forme de la généralisation de la propriété privée, les différents titres de jouissance constituant une simple étape intermédiaire vers l'accès au statut de propriétaire. Les pratiques locales montrent cependant qu'il est possible de sécuriser de nombreux acteurs à travers une diversité de mécanismes et d'outils autres que le titre de propriété et le titre de jouissance. En particulier, l'appui à la formalisation des transactions foncières locales constitue une alternative crédible de sécurisation foncière et de prévention des conflits. Le développement et l'utilisation de formulaires préétablis, élaborés à partir de la capitalisation des pratiques locales et de l'adaptation aux besoins spécifiques des acteurs locaux seront favorisés avec la collaboration des institutions judiciaires, des auxiliaires de justice et l'implication des chambres régionales d'agriculture. Tout formulaire relatif à une transaction foncière sera établi dans la langue officielle conformément à la loi, mais devra être accompagné d'une annexe constituée de la traduction certifiée du même formulaire dans la langue locale du lieu de la transaction. A moyen terme, il s'agira pour l'Etat d'œuvrer au développement d'une législation sécurisante des baux ruraux, fondée sur les pratiques locales. Dans l'immédiat, les services fonciers nationaux et locaux sont chargés de faire preuve d'innovation pour offrir une diversité de modalités de sécurisation foncière adaptée aux besoins pressants des acteurs locaux.

Les procédures et outils relatifs à la clarification et à la reconnaissance des droits fonciers locaux doivent être adaptées aux réalités du milieu rural, notamment à travers l'utilisation d'outils tels que les orthophotoplans, le GPS et les images satellitaires. Les procédures de délivrance des titres seront simplifiées et les coûts réajustés afin de ne pas constituer un facteur de blocage de la reconnaissance des droits fonciers des producteurs en milieu rural.

L'appui à la formalisation des transactions foncières locales constitue une alternative crédible de sécurisation foncière et de prévention des conflits. Tout formulaire relatif à une transaction foncière sera établi dans la langue officielle conformément à la loi et accompagné d'une annexe constituée de la traduction certifiée de ce formulaire en langue locale.

L'élaboration de chartes foncières locales (ou règles foncières locales) par les communautés de base elles-mêmes, avec la collaboration des chambres régionales d'agriculture sera entreprise de manière systématique, pour renforcer la légitimité et la transparence des transactions foncières locales. Les chartes foncières locales ainsi élaborées seront réunies dans des recueils locaux tenus par les chambres régionales d'agriculture territorialement compétentes. Les membres concernés de la chambre régionale pourront être consultés à titre d'experts locaux par les juridictions compétentes en cas de litige foncier rural.

ORIENTATION 2 : PROMOUVOIR ET ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT D'INSTITUTIONS LOCALES LÉGITIMES À LA BASE

La promotion et l'accompagnement du développement d'institutions locales légitimes à la base se feront à travers les axes ci-après :

- 1°) renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière;
- 2°) impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale ;
- 3°) clarifier les règles locales de gestion foncière rurale ;
- 4°) promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes.

Axe 1 : Renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière

Les communes rurales exercent les prérogatives légales qui leur sont dévolues par le Code Général des Collectivités Territoriales. Mais pour être efficaces, elles doivent impliquer les communautés locales dans le processus de prise de décision relatif aux affaires locales et rendre compte de l'exécution de ces décisions. La participation effective et la responsabilisation efficace des communautés locales à la gestion du foncier et des ressources naturelles au niveau local nécessitent de mettre l'accent sur le renforcement et le développement de leurs compétences, notamment en matière d'élaboration de règles locales et de négociation de conventions locales. Elles nécessitent aussi la mise en oeuvre d'approches participatives et de concertation dans l'élaboration des plans et schémas d'aménagement.

Diverses mesures d'accompagnement permettront de renforcer la gouvernance locale au niveau des communautés villageoises dans l'exercice des responsabilités qui leurs seront confiées. Par exemple, les pouvoirs reconnus aux communautés en matière d'élaboration de règles locales relatives à la gestion des ressources naturelles doivent être assortis d'un suivi, d'une supervision et d'un accompagnement de la part des autorités compétentes en vue d'assurer le respect des lois en vigueur, ainsi que la soumission aux principes fondamentaux d'égalité, d'équité et de non exclusion. Il s'agira aussi, de veiller au respect des principes démocratiques de transparence et d'obligation de rendre compte dans la gestion du foncier et des ressources naturelles.

L'Etat assume les responsabilités de suivi et de contrôle des compétences dévolues aux communautés villageoises de base à travers ses différents démembrements au niveau local. En complément des responsabilités de l'Etat, un rôle de veille et d'interpellation sera assuré par des institutions spécialisées telles que les cadres de concertation et/ou des observatoires du foncier, situés aux niveaux national, régional et local. L'expérience permettra de tirer les leçons et de procéder aux ajustements successifs nécessaires en ce qui concerne les formes d'organisation et de fonctionnement de ce type d'instance.

Axe 2 : Impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale

La gouvernance locale des terres et des ressources naturelles en général, est une question centrale de la PNSFMR. En particulier, la place et le rôle des autorités coutumières dans la gestion foncière locale sont essentiels car ces autorités constituent des acteurs incontournables de la gestion foncière sur le terrain. Au regard de cette situation, le rôle essentiel des autorités coutumières est reconnu en ce qui concerne :

- le conseil aux institutions villageoises, la collaboration et la coopération avec elles ;
- l'appui à la mise en œuvre des règles locales élaborées de façon consensuelle en tant qu'autorité morale ;
- la contribution à la transparence des transactions foncières rurales ;
- la consultation sur les questions relatives à l'aménagement du terroir, à la mise en valeur des ressources naturelles locales ;
- la mise en œuvre de mécanismes alternatifs de gestion des conflits.

Pour ce faire, les autorités coutumières doivent pouvoir jouer efficacement leur rôle au niveau de l'animation des Conseils Villageois de Développement (CVD). Des aménagements seront apportés aux textes en vigueur, dans ce sens.

Les institutions spécialisées régionales (cadres de concertation notamment), devront veiller à une telle collaboration et implication des autorités coutumières dans la gestion du foncier et des ressources naturelles et arbitrer en cas de besoin les différends qui apparaîtraient.

La perspective pertinente et durable aujourd'hui en matière de gestion foncière locale est de soutenir en milieu rural, la constitution d'institutions foncières locales légitimes et efficaces à partir des pratiques locales d'organisation préexistantes, des savoirs locaux et de la vision consensuelle des acteurs. Ces institutions locales sont envisagées dans leur cohérence, d'une part, avec les autorités coutumières préexistantes et d'autre part, avec l'environnement institutionnel nouveau des communes rurales dont elles doivent être les partenaires de choix.

Axe 3 : Clarifier les règles locales de gestion foncière rurale

Sur la base des principes généraux fixés par une future loi-cadre sur le foncier rural, il s'agit d'amener les communautés de base (villageoises et inter villageoises), à expliciter ou élaborer elles-mêmes des règles consensuelles de gestion foncière locale, tenant compte de la diversité des contextes écologiques, sociaux et culturels locaux. Pour être valables, ces règles ou chartes foncières locales, doivent se conformer aux principes généraux de la loi cadre sur le foncier rural et être en cohérence avec les principes constitutionnels, notamment, ceux relatifs aux droits et devoirs économiques fondamentaux des citoyens. Elles doivent être soumises au contrôle de légalité exercé par les autorités administratives locales et validées par elles.

Pour traduire la loi-cadre sur le foncier rural, à travers les règles locales de gestion foncière, l'effort des communautés constitue une excellente opportunité pour diffuser et vulgariser la loi, favoriser son appropriation au niveau local et initier des expériences de mise en œuvre de la loi foncière. La démarche d'élaboration de règles foncières locales offre aussi l'occasion aux acteurs ruraux d'engager des processus de dialogues politiques locaux destinés à forger des consensus à la base autour des préoccupations foncières majeures concrètes et de solutions jugées appropriées. En définitive, l'approche d'élaboration de règles locales de gestion foncière permet de conférer à la législation foncière rurale, la légitimité qui fait tant défaut aux textes fonciers actuels.

Axe 4 : Promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes

Pour réussir les actions de participation, de concertation locale et de recherche de consensus à la base, des organisations disposant de compétences, de savoir-faire, de ressources financières et logistiques adaptées à la hauteur des défis à relever devront être promues au niveau local. Pour cela, il faut mettre en œuvre de nouvelles façons de soutenir les processus d'émergence

d'institutions locales avec la collaboration des grands programmes nationaux de développement local. Les principes essentiels d'une telle approche sont notamment :

- la prise en compte des formes d'organisation préexistantes ;
- le respect de la diversité des formes d'organisation, dans le respect des principes généraux d'organisation et de représentation démocratique ;
- le rythme adapté d'organisation en relation avec une approche d'apprentissage et d'accompagnement.

Les principaux domaines d'action en ce qui concerne l'appui à fournir aux institutions locales sont :

- la concertation locale ;
- l'élaboration des principes d'organisation et règles foncières locales ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi participatifs de programmes et schémas d'aménagement et de gestion ;
- la négociation avec les acteurs publics (collectivités locales, services étatiques, projets de développement) ;
- la gestion alternative des conflits.

Des mesures d'accompagnement spécifiques permettront de renforcer l'implication des groupes vulnérables, particulièrement les femmes, les jeunes et les pasteurs, au sein des différentes institutions locales. Des dispositions devront être prises de façon à ce que la reconnaissance légale des institutions locales tienne compte du principe de la participation effective des différents groupes sociaux aux mécanismes de prise de décision.

Les programmes de renforcement des capacités des communes rurales en cours et à venir, intégreront les questions de gestion foncière, de gestion des ressources naturelles, de concertation et de consultation des représentants légitimes des communautés locales.

Tirant leçon des expériences de mise en place des institutions locales, les approches suivantes seront mises en œuvre :

- le principe d'une demande locale préalable ;
- l'identification et la valorisation des formes d'organisation locale (règles d'organisation et de prise de décision) pratiquées dans le respect des principes directeurs guidant l'organisation des institutions locales ;
- l'accompagnement, c'est-à-dire l'appui conseil et le désengagement progressif de la structure d'accompagnement, de façon à aider à maîtriser les différentes fonctions et à s'assurer du fonctionnement du jeu local dans le respect des principes de bonne gouvernance ;
- l'appui spécifique aux femmes et autres groupes vulnérables afin de renforcer leurs capacités de négociation sur le façonnage des institutions et l'élaboration des règles.

Mécanismes et outils relatifs au renforcement de la participation des institutions locales

Toutes ces mesures institutionnelles au niveau local doivent être fixées clairement dans un cadre de principes directeurs fixant les dispositions de base en matière organisationnelle et les mécanismes de prise de décision. Le cadre de principes directeurs ne doit pas entrer dans des détails de réglementation pouvant entraver la créativité organisationnelle et la valorisation des pratiques locales d'organisation. Ces principes directeurs concerneront notamment :

- la non exclusion des différentes catégories d'acteurs installées dans le terroir ou non installées mais, exploitant les ressources naturelles du terroir (transhumants notamment) ;
- la prise en compte des droits et aspirations spécifiques des groupes vulnérables (femmes, pasteurs, jeunes, migrants), comme membres à part entière des institutions locales, et comme groupes avec lesquels des compromis doivent être recherchés en ce qui concerne les règles locales (mécanismes de prise de décision, accès et utilisation des ressources naturelles...) ;
- la promotion du principe démocratique comme mécanisme de prise de décision (consensus et à défaut majorité) ;
- la transparence dans la gestion des ressources naturelles et des ressources financières et l'instauration de mécanismes de contrôle adéquats ;
- le principe de la responsabilité de chaque membre de la communauté devant l'institution villageoise par rapport à ses actes ;
- l'obligation de rendre compte de l'exécution des missions assignées à la structure ;
- le renforcement de l'équité dans la mise en œuvre des mécanismes alternatifs de gestion des conflits et du droit de saisir les juridictions compétentes en cas de besoin.

Le cadre de principes directeurs fournit également les pistes essentielles en ce qui concerne les approches d'accompagnement des institutions locales, notamment :

- la prise en compte des formes d'organisation préexistantes ;
- le respect de la diversité des formes d'organisation, dans le respect des principes généraux d'organisation et de représentation démocratique ;
- le rythme adapté d'organisation en relation avec une approche d'apprentissage et d'accompagnement.

La réflexion sur le renforcement ou la mise en place d'un ensemble d'outils de veille et de suivi tels que les observatoires régionaux et national du foncier et les cadres régionaux de concertation sera approfondie.

Enfin, un ensemble d'outils et mécanismes d'information et de communication (brochures de vulgarisation, théâtres forums...) sera mis en place pour favoriser l'appropriation à la base des processus. Des actions pérennes de formation à la base seront engagées pour compléter le dispositif de renforcement des capacités locales.

ORIENTATION 3 : CLARIFIER LE CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES CONFLITS AU NIVEAU LOCAL ET AMELIORER L'EFFICACITE DES INSTANCES LOCALES DE RESOLUTION DES CONFLITS

La meilleure efficacité des mécanismes de règlement des conflits fonciers locaux sera réalisée à travers les axes ci-après :

- 1°) reconnaître les prérogatives des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits fonciers ;
- 2°) renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers.

Axe 1 : Reconnaître les prérogatives locales des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits et renforcer leurs capacités

Il s'agit de confirmer et améliorer le rôle des institutions villageoises et inter villageoises en matière de gestion alternative des conflits liés au foncier et à l'utilisation des ressources naturelles. Ces responsabilités, ainsi que le cadre dans lesquels elles s'exercent, seront parties intégrantes

du cadre de principes directeurs relatif aux institutions villageoises et inter villageoises légitimes. Des garde-fous seront institués pour éviter les mesures arbitraires et non équitables. En particulier, les règles locales consensuelles définies au niveau local serviront de bases objectives pour le règlement amiable et équitable des conflits. De même, tout conflit ayant fait l'objet de conciliation donnera lieu à l'établissement d'un procès-verbal, consigné dans des registres locaux et homologué par le Président du Tribunal de Grande Instance (TGI).

Enfin, la nature non contraignante des mesures de conciliation proposées par les autorités locales, villageoises et inter villageoises sera clairement portée à la connaissance des populations ainsi que la possibilité de saisir les juridictions compétentes (Tribunal départemental, Tribunal d'instance ou Tribunal de grande instance ou Tribunal administratif selon les cas).

Axe 2 : Renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers

Le renforcement des capacités en matière de règlement des conflits concerne aussi bien les institutions locales villageoises et inter villageoises et les juridictions de base.

Des dispositions appropriées, y compris de natures budgétaire et technique, seront prises en vue d'assurer une formation des responsables des communes, des institutions villageoises et inter villageoises et des para juristes en matière de gestion alternative des conflits fonciers locaux.

Ces actions de renforcement des capacités s'appuieront sur les savoir-faire locaux préexistants, sur les échanges d'expériences avec d'autres institutions locales, ainsi que sur les ressources humaines locales disponibles en la matière.

En ce qui concerne les juridictions, des mesures appropriées reposant sur des études approfondies seront prises pour régler la question des Présidents de Tribunaux départementaux dont les fonctions sont aujourd'hui assurées par les Préfets de département, ce qui va à l'encontre du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. On veillera en outre, à renforcer les compétences des membres du Tribunal départemental en rapport avec les exigences de leur rôle de justice de proximité. Par ailleurs, une supervision des activités non contentieuses du Tribunal départemental par le Tribunal de grande instance sera organisée et rendue effective. Il s'agit notamment, de veiller au respect par cette juridiction de proximité de ses compétences légales et de s'assurer de la qualité de ses décisions.

En outre, les mesures suivantes permettront de renforcer le rôle des juridictions de base :

- en l'état actuel du droit burkinabé, les tribunaux départementaux ne sont pas compétents pour traiter des questions foncières. La loi attribue cette compétence au TGI. Mais dans le souci de préserver la paix sociale et de répondre aux besoins des populations de disposer d'une juridiction de proximité, il s'agit d'adapter les compétences juridictionnelles des tribunaux départementaux (notamment en matière d'application des chartes foncières locales) et d'améliorer la carte judiciaire (tribunaux d'instances et de grande instance en particulier, mais aussi auxiliaires de justice), afin qu'ils puissent contribuer à la résolution des conflits fonciers ;.
- approfondissement des réflexions sur l'opportunité de création de Tribunaux Fonciers, clairement intégrés à l'organisation judiciaire en vigueur.

Mécanismes et outils relatifs à la gestion alternative des conflits fonciers

La responsabilisation des institutions de base en matière de gestion alternative des conflits fonciers reposera sur les mécanismes de valorisation des savoirs locaux et des ressources humaines locales. Elle sera générale mais sera encadrée dans sa mise en œuvre par la promotion et la validation des chartes foncières locales. Les actions de formation constitueront un des outils

du renforcement de l'efficacité des mécanismes de gestion alternative des conflits fonciers. L'information sur les recours disponibles sera amplement donnée aux populations.

En outre, les outils et mécanismes ci-après aideront à renforcer les capacités locales de gestion alternatives des conflits :

- réseaux de para juristes avec la collaboration de la société civile ;
- commissions ad hoc de règlement de litiges ;

ORIENTATION 4 : AMÉLIORER LA GESTION DE L'ESPACE RURAL

L'amélioration de la gestion de l'espace rural résultera de la réalisation des axes ci-après :

- 1°) clarifier et définir les types de domaine foncier ;
- 2°) délimiter les terres relevant du domaine foncier de l'Etat et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagement locaux ;
- 3°) mettre en œuvre des mesures spécifiques d'amélioration de la gestion des périmètres aménagés ;
- 4°) améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles.
- 5°) mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux.

Axe 1 : Clarifier et définir les types de domaine foncier

Pour régler de manière satisfaisante l'épineux problème de l'insécurité foncière rurale, il est important de clarifier les domaines fonciers en prenant appui sur les dynamiques en cours en milieu rural. Conformément aux dispositions de la Constitution, les ressources naturelles, notamment la terre, est un patrimoine commun à la nation.

Cependant, il convient de nuancer l'appartenance absolue de la terre à l'Etat, car depuis deux (2) décennies, cette conception est inopérante sur le terrain et est même à l'origine de certaines difficultés. Il importe donc de préciser ce qui appartient à l'Etat, (le Domaine Foncier de l'Etat), ce qui appartient aux collectivités territoriales (le Domaine Foncier des Collectivités Territoriales) et ce qui appartient aux particuliers (le patrimoine foncier des personnes physiques et morales de droits privé).

- *Le Domaine Foncier de l'Etat* : Il comprend notamment les aménagements réalisés sur fonds de l'Etat, les sites et espaces réservés à des projets ou investissements publics, les forêts et réserves classées, les abords des cours d'eau y compris leurs biodiversités ;
- *Le Domaine Foncier des Collectivités Territoriales* : il est constitué du reste de l'espace national, à l'exclusion du DFE ;
- *Le patrimoine foncier des personnes physiques et morales de droit privé* : il s'agit de créer à l'intérieur des deux domaines précédents, des espaces de droits pour des individus et/ou groupe de personnes. A ce niveau, le qualificatif de « droits de premiers occupants » et sa traduction sont sujets à caution, en raison des risques potentiels d'exclusion.

Axe 2 : délimiter les terres relevant du nouveau Domaine Foncier de l'Etat et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagement locaux

Les actions d'aménagement engagées jusque là par l'Etat montrent qu'elles sont paradoxalement une des causes d'insécurité foncière des producteurs ruraux. S'appuyant sur le principe du droit de propriété de l'Etat sur l'ensemble des terres du territoire national. Ces actions aboutissent à des déguerpissements de populations rurales sans indemnisation préalable. La non délimitation du domaine foncier de l'Etat contribue de fait à la précarisation des droits fonciers des communautés locales.

Pour remédier à cette situation, il sera procédé à la délimitation des terres relevant d'une part, du domaine foncier de l'Etat et d'autre part du domaine foncier des collectivités territoriales. Les terres ainsi délimitées seront immatriculées respectivement au nom de l'Etat et des collectivités territoriales, conformément à la législation foncière en vigueur. Les terres immatriculées au nom de l'Etat constitueront le nouveau Domaine Foncier de l'Etat (DFE). Les terres immatriculées au nom des collectivités territoriales constitueront le Domaine Foncier des Collectivités Territoriales (DFCT). Les terres ne relevant ni du DFE ni du DFCT relèveront du patrimoine foncier des personnes physiques et morales de droit privé, considérés à titre individuel (producteurs individuels) ou à titre collectif (exploitations familiales, communautés rurales représentées par des institutions locales légitimes).

Ces délimitations et immatriculations sont onéreuses et exigent une mobilisation de ressources humaines, financières et matérielles importantes. Mais vu les enjeux politiques (sauvegarde du patrimoine public), économiques (sécurisation des investissements publics) et sociaux (sécurisation indirecte des populations) en cause, l'Etat oeuvrera à la mobilisation et à l'affectation des ressources nécessaires à leur réalisation prioritaire.

Des règles et principes clairs en ce qui concerne l'appropriation des terres de terroirs dans le cadre d'opérations d'utilité publique, seront également définis pour éviter les situations de déguerpissements sans dédommagement à l'occasion des aménagements ruraux réalisés par la puissance publique. En particulier, l'identification et la délimitation des espaces à aménager feront l'objet de négociations entre l'Etat, les collectivités locales concernées, les représentants des communautés locales (pour ce qui concerne notamment les ressources communes) et les représentants des titulaires de droits familiaux ou individuels dont les droits sont concernés. De même, l'Etat s'engage à respecter les droits fonciers individuels et familiaux des producteurs, mais aussi les droits collectifs des communautés locales, en se soumettant aux mesures protectrices imposées par les dispositions constitutionnelles et légales applicables en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'élaboration des plans d'aménagement fera également l'objet de mesures de participation à travers l'information des populations rurales concernées et la concertation préalable avec elles.

Axe 3 : Mettre en œuvre des mesures spécifiques relatives à l'amélioration de la gestion des périmètres aménagés

Tout semble indiquer que le désengagement de l'Etat de la gestion des périmètres aménagés a conduit à la désorganisation de leur gestion et précipité l'effondrement des coopératives de producteurs. Il apparaît clairement aujourd'hui que sur les périmètres aménagés, la solution n'est pas celle du « moins d'Etat » mais celle du « mieux d'Etat »⁴. Les mesures ci-après seront entreprises en vue d'une amélioration de la gestion de ces périmètres :

⁴ C'est-à-dire que l'Etat envisage, dans sa politique actuelle de promotion de la productivité, de soutenir de façon efficace les producteurs ruraux dont certains ont souffert de son retrait lors de l'application du programme d'ajustement structurel dans les années 90.

- sécuriser les investissements réalisés par l'Etat sur les périmètres par la délimitation claire, le bornage et l'immatriculation au nom de l'Etat ou des collectivités territoriales, des périmètres irrigués et plus généralement des périmètres aménagés sur fonds publics ;
- réfléchir à de nouvelles approches d'aménagement des périmètres irrigués, n'engageant pas directement l'Etat et destinées principalement à l'installation des nouveaux acteurs et des opérateurs ruraux. Des institutions para publiques comme une agence nationale des terres rurales paraissent mieux indiquées pour aménager de nouvelles terres et veiller à leur mise en valeur effective en collaboration avec des institutions financières spécialisées.

Axe 4 : Améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles

Il importe de délimiter, border et immatriculer les espaces de préservation de l'environnement, notamment les forêts classées et les aires fauniques.

Les forêts classées, parcs nationaux et réserves de faunes sont constamment menacés par diverses pressions humaines et animales exercées sur elles de manière anarchique. L'action de l'Etat sera dirigée vers la protection et le suivi de la gestion de ces espaces à travers les mesures ci-après :

- sécurisation foncière des forêts classées et aires protégées existantes par leur délimitation claire, leur bornage et immatriculation ;
- encouragement à la création de forêts classées locales par les collectivités locales et de forêts privées par les particuliers et accompagnement par des mesures de sécurisation foncière ;
- amélioration de l'implication du secteur privé et associatif dans la gestion de ces aires, notamment les zones cynégétiques, à travers un allongement de la durée des concessions de nature à encourager et sécuriser les investissements.

L'ensemble de ces mesures est accompagné d'un renforcement des capacités de suivi et d'évaluation régulière de l'administration environnementale.

Axe 5 : Mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux

La clarification du statut des espaces pastoraux demeure une priorité, pour amenuiser les conflits fonciers. A ce niveau, l'Etat et les collectivités doivent entreprendre les actions suivantes :

- immatriculer les zones d'aménagement spécial ou zones pastorales identifiées au nom de l'Etat ou des collectivités locales ;
- attribuer les titres de jouissance aux éleveurs régulièrement installés dans les zones d'aménagement spécial ;
- entreprendre avec les acteurs concernés, les actions d'aménagement et de valorisation des zones pastorales ;
- dans les espaces de terroir, accompagner les communautés dans l'élaboration et la formalisation de chartres locales d'accès aux ressources naturelles dans le respect de l'équité et des spécificités écologiques et culturelles locales.
- initier un processus de négociation pour la création, l'aménagement et l'immatriculation des pistes à bétail. Les pistes doivent être classées comme patrimoine des collectivités ou de l'Etat selon leur degré d'usage et ne devront faire l'objet d'aucun changement de destination ;

- sécuriser les aires abritant des infrastructures d'élevage et de promotion des activités pastorales (parcs de vaccination, marchés à bétail, points d'eau pastoraux...) ;
- protéger les droits des éleveurs périurbains en les appuyant dans les actions d'aménagement et en les accompagnant dans l'acquisition de titres de jouissance.

Mécanismes et outils d'amélioration de la gestion de l'espace rural

Les principaux mécanismes et outils ci-après contribueront à l'amélioration de la gestion de l'espace rural :

- élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) ;
- élaboration d'une loi-cadre sur le foncier rural et d'une législation sur les baux ruraux ;
- mise en œuvre de mécanismes locaux d'information et de communication sur la gestion de l'espace rural ;
- élaboration et mise en œuvre d'un cadastre rural approprié et peu onéreux ;
- élaboration de critères clairs et précis pour la constitution du DFE et du DFCT ;
- évaluation et intégration des coûts de délimitation et d'immatriculation des terres du DFE et du DFCT dans les coûts d'aménagement projetés ;
- implication du secteur privé dans l'exécution des opérations de délimitation et de bornage des terres du DFE et du DFCT ;
- élaboration des cahiers des charges des aménagements en milieu rural.

En outre, les mesures spécifiques ci-après contribueront à l'amélioration de la gestion des périmètres irrigués:

- revue à la hausse de la taille moyenne des exploitations sur les périmètres aménagés et promotion d'opérations de remembrement rural ;
- professionnalisation de la gestion des périmètres par la mise en place d'une politique de filières de production au niveau des espaces aménagés et par le renforcement des capacités de structures de gestion appropriées ;
- appui de l'Etat aux structures de gestion dans l'application effective des textes, règlements et cahiers des charges ;
- mise en place des mesures appropriées d'accompagnement au plan du financement et de la commercialisation de la production.

ORIENTATION 5 : METTRE EN PLACE UN CADRE INSTITUTIONNEL COHÉRENT DE GESTION DU FONCIER RURAL

La politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural sera mise en œuvre de manière décentralisée à travers la réalisation des axes ci-après :

- 1°) mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base ;
- 2°) mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire ;
- 3°) mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central.

Axe 1 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base

La gestion locale du foncier rural devrait être redéployée à partir du niveau décentralisé de base que constituent les communes rurales. Les communes rurales seront dotées d'un Service Foncier Rural (SFR), chargé d'œuvrer de concert avec les institutions villageoises et inter

villageoises de gestion foncière, pour la gestion efficace du Domaine Foncier des Collectivités Territoriales. Les SFR supervisent et coordonnent les activités des institutions villageoises et inter villageoises sur le terrain et, peuvent déléguer à leur profit, une partie de leurs pouvoirs ou conclure avec elles des protocoles de gestion foncière rurale. Les services fonciers ruraux seront chargés des missions principales ci-après :

- information, sensibilisation et assistance des populations rurales sur les questions de sécurisation foncière ;
- identification, recensement et enregistrement des ressources d'utilisation commune situées sur le territoire communal en collaboration avec les communautés de base ;
- campagnes de recensement et d'enregistrement volontaire des terres rurales et la mise en œuvre de la procédure de délivrance d'attestations de possession foncière relatives aux droits individuels ou collectifs des exploitants ruraux ;
- formalisation, validation et enregistrement des transactions foncières locales ;
- supervision de l'élaboration des chartes ou règles foncières locales, validation et enregistrement en collaboration avec les chambres régionales d'agriculture, suivi de leur mise à jour, enregistrement des transactions foncières ;
- établissement, tenue et mise à jour régulière des registres fonciers ruraux ;
- gestion du domaine foncier communal ;
- collecte et reversement des taxes foncières rurales.

Les communes rurales seront dotées d'un Service Foncier Rural (SFR), chargé d'œuvrer de concert avec les institutions villageoises et inter villageoises de gestion foncière, pour la gestion efficace du Domaine Foncier des Collectivités Territoriales. Les SFR auront entre autres pour missions, de recenser et d'enregistrer les ressources communes, de mettre en oeuvre la procédure de délivrance d'attestations de constatation de possession foncière relative aux droits individuels ou collectifs des producteurs ruraux, de superviser l'ensemble du processus de règles locales et procéder à la collecte et au reversement des taxes foncières rurales.

L'Etat oeuvrera à instaurer la gouvernance foncière au niveau local. Il veillera en particulier dans le cadre de ses missions et responsabilités de contrôle, au respect par les futures communes rurales de leur obligation de rendre compte de la gestion des ressources foncières locales. La promotion de la gouvernance foncière locale sera également favorisée par le renforcement des espaces de dialogue et de concertation foncière avec la société civile.

Axe 2 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire

Au niveau intermédiaire, la gestion foncière rurale sera assurée par les services fonciers déconcentrés de l'Etat aux niveaux provincial et régional. En plus de leurs missions traditionnelles, les services déconcentrés de l'Etat devront apporter un appui et une assistance aux services fonciers ruraux (SFR). Ces services déconcentrés assureront le contrôle de leurs activités et le service de la conservation foncière. En particulier, ces services seront chargés de la réalisation des tâches ci-après :

- appuyer les collectivités locales dans la définition et la délimitation de leurs limites territoriales ;
- fournir une assistance technique aux SFR en matière de gestion foncière, de tenue et transmission de la documentation foncière ;
- superviser et contrôler les activités des SFR en matière de délivrance des attestations de possession foncière et de tenue des registres fonciers ruraux ;

- appuyer les SFR dans les opérations de délimitation des ressources d'utilisation communes recensées par elles (forêts sacrées et forêts communautaires, pistes à bétail, pâturages, mares,...) et, établir la documentation cartographique y relative ;
- appuyer la délivrance des titres de jouissance et de propriété foncière après établissement des attestations de constatation de possession foncière par les SFR ;
- contribuer à la centralisation et à l'informatisation de la documentation foncière locale ;
- superviser et contrôler les activités de collecte et de reversement des taxes et redevances foncières ;
- coordonner l'ensemble des actions concourant à la mise en place progressive d'un cadastre foncier rural.

Axe 3 : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central

Le rôle du CNSFMR en matière de pilotage, de coordination, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la PNSFMR est confirmé. Il verra son efficacité renforcée. A cet effet, des ressources humaines et financières nécessaires lui seront allouées. Les mesures nouvelles nécessaires au niveau national portent essentiellement sur :

- la mise en place d'une Agence Nationale des Terres Rurales (ANTR) ;
- le renforcement institutionnel des services centraux en matière de gestion foncière rurale.

1°) La mise en place d'une Agence Nationale des Terres Rurales (ANTR).

Organisme public autonome doté d'un statut d'office, l'Agence Nationale des Terres Rurales (ANTR), sera chargée de promouvoir la mise en valeur du patrimoine foncier rural de l'Etat, constitué de l'ensemble des terres rurales qui seront confirmées comme appartenant à l'Etat ; il s'agira principalement des terres rurales aménagées à des fins agricoles ou pastorales. L'ANTR s'occupera en particulier :

- du recensement effectif du patrimoine foncier rural de l'Etat, de sa délimitation, de son enregistrement et de son immatriculation au nom de l'Etat ; secondairement, l'ANTR sera habilitée à agir au profit des collectivités territoriales à leur demande et sur une base contractuelle ;
- de la négociation et de l'acquisition en cas de besoin et à titre onéreux, de droits sur les terres rurales ne relevant pas de la propriété de l'Etat en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement et de mise en valeur d'intérêt général ;
- de l'appui à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement des terres rurales et de l'élaboration des cahiers des charges y relatifs avec la collaboration de l'autorité de mise en valeur du périmètre concerné ;
- de la mise à disposition de terres rurales aux requérants sous forme de cessions à titre onéreux, de baux ordinaires ou emphytéotiques, ou selon toutes autres modalités légales, au nom de l'Etat ;
- d'œuvrer à la mise en place et au fonctionnement d'un Fonds National de Sécurisation Foncière (FNSF), et d'en assurer la gestion en partenariat avec une institution financière spécialisée dans le crédit agricole.

Au niveau national, il sera créé une Agence nationale des terres rurales (ANTR) chargée de promouvoir la mise en valeur du patrimoine foncier rural de l'Etat constitué principalement de terres rurales aménagées à des fins agricoles ou pastorales. Ses missions spécifiques sont entre autres le recensement du patrimoine foncier rural de l'Etat, sa délimitation, son enregistrement et son immatriculation au nom de l'Etat, ainsi que la mise à disposition de terres rurales aux requérants sous forme de cessions à titre onéreux, de baux ordinaires ou emphytéotiques, ou selon toutes autres modalités légales, au nom de l'Etat.

2°) Le renforcement institutionnel et des capacités des services centraux en matière de gestion foncière rurale

La gestion foncière est actuellement assurée par la DGI (Direction Générale des Impôts) qui est un service central du Ministère chargé de l'économie et des finances. Au regard du dispositif institutionnel actuel, ce sont principalement la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) et la Direction des Affaires Domaniales, Foncières et Cadastre (DADFCT), qui au sein de la DGI, sont les plus concernées par la mise en œuvre de la PNSFMR. Or, il a été unanimement reconnu que la spécialisation et les capacités actuellement disponibles concernent surtout la gestion des terres urbaines et les questions de fiscalité. L'expérience de gestion foncière rurale reste très limitée malgré les pratiques antérieures (avant la RAF) relatives aux concessions foncières provisoires et définitives en milieu rural. De même, les services cadastraux sont aujourd'hui au rang de simples services au sein de la DADFCT.

En ce qui concerne les services cadastraux, leur situation actuelle cadre mal avec les objectifs de mise en place d'un cadastre foncier rural. Il est nécessaire que soit créée une direction nationale du cadastre. Cette direction disposera d'un service du cadastre urbain et d'un service du cadastre rural. Le service du cadastre rural oeuvrera en collaboration avec le CNSFMR en vue de l'élaboration effective du cadastre rural.

ORIENTATION 6 : RENFORCER LES CAPACITÉS DES SERVICES DE L'ETAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN MATIÈRE FONCIÈRE

De manière générale, les capacités des services de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile en matière foncière seront renforcées à travers les axes ci-après :

- 1°) renforcer l'efficacité des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile ;
- 2°) promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendants en matière de sécurisation foncière.

Axe 1 : Renforcer l'efficacité des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriale et de la société civile

Les services techniques de l'Etat doivent voir leurs capacités mises à jour et renforcées pour leur permettre de jouer les responsabilités et rôles nouveaux que leur confère la PNSFMR. Leurs capacités seront renforcées dans les principaux domaines ci-après :

- la diffusion de l'information à la base et la vulgarisation des procédures à l'intention des acteurs ruraux ;
- la mise à disposition de ressources humaines qualifiées en matière de gestion foncière rurale et l'accélération du traitement des dossiers fonciers ;

- l'accessibilité des services fonciers par les acteurs ruraux, notamment en termes de coûts et de distance ;
- la disponibilité des moyens logistiques nécessaires, notamment dans l'exercice de leurs fonctions d'appui, de supervision et de contrôle.

Par ailleurs, des dispositions seront prises pour une meilleure transparence et gouvernance des services chargés du foncier. Les citoyens seront informés des voies de recours contre toute disposition de l'administration qui les lèserait dans leurs droits.

Pour les services fonciers des collectivités territoriales, une action d'ensemble sera entreprise afin de les initier à la gestion foncière locale. Cette initiation sera assurée à travers les services compétents de l'Etat. A titre transitoire, l'Etat pourra affecter au profit des communes, des agents chargés de la mise en place et du fonctionnement des SFR, en attendant la mise en place des capacités. L'Etat veillera à la bonne gouvernance dans la gestion foncière locale, notamment à une gestion foncière dans le respect de l'intérêt général.

De manière générale, l'Etat sera ouvert à une offre de services fonciers complémentaires par le secteur privé national ou international. Le rôle des acteurs du secteur privé doit être bien défini et leurs capacités vérifiées en vue de la fourniture de services de qualité au niveau local.

Axe 2 : Promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendants en matière de sécurisation foncière

Le suivi de la mise en oeuvre de la PNSFMR constitue une fonction normale de l'Etat. Mais, l'efficacité de cette fonction exige l'implication effective d'organisations spécialisées et/ou indépendantes, à l'échelle nationale, régionale et locale. Les organisations à impliquer seront en particulier :

- les ONG ou associations évoluant dans le domaine des questions foncières et de l'environnement, y compris les organisations féminines ;
- les organisations professionnelles agricoles ;
- les chambres régionales d'agriculture.

Les principaux domaines de collaboration de l'Etat avec ces organisations seront notamment :

- l'appui à la collecte, à l'analyse et à la diffusion d'informations ;
- le renforcement des compétences et capacités pour organiser un suivi rigoureux et réaliser des évaluations performantes en collaboration avec les acteurs locaux ;
- la concertation sur les modalités d'élaboration et de mise en oeuvre de la loi cadre sur le foncier rural.

Mécanismes et outils relatifs au renforcement des capacités des services de l'Etat et des collectivités locales

La formation systématique constitue l'outil privilégié du renforcement des capacités des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette formation sera complétée par des stages et voyages d'études.

Pour assurer la mise en oeuvre effective et le suivi efficace de la PNSFMR, il sera nécessaire d'élaborer une stratégie et un programme de mise en oeuvre assorti de la budgétisation des actions prévues. Les services compétents de l'Etat sont chargés de l'élaboration diligente de ce programme de mise en oeuvre dès l'adoption de la PNSFMR.

La sécurité foncière doit être considérée comme une offre de service public aux populations. Comme tout service public, elle a des coûts qu'il faut prévoir et supporter. Les mécanismes de financement de l'intervention des services de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de gestion foncière seront recherchés, notamment à travers la mise en place du Fonds National de Sécurisation Foncière. Une réforme de la fiscalité locale sera entreprise, avec un accent particulier sur la fiscalité foncière et la fiscalité locale.

**PARTIE V :
STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE
DE LA PNSFMR**

V. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNSFMR

Il ne suffit pas de définir des orientations consensuelles de politique foncière. Il faut aussi esquisser les approches et moyens de les traduire dans la réalité. Les paragraphes suivants présentent les éléments de base pour une stratégie de mise en oeuvre de la PNSFMR.

5.1. PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA PNSFMR

A- Articulation avec le processus de décentralisation

La mise en œuvre de la politique foncière reposera sur une stratégie d'articulation avec le processus en cours de décentralisation. Dans ce sens, le dispositif de mise en œuvre de la PNSFMR sera fondé principalement sur le cadre institutionnel et territorial des communes rurales, la synergie sera recherchée entre politiques, actions de sécurisation foncière des acteurs locaux et développement durable des communes rurales. La mise en œuvre de la PNSFMR reposera également sur la complémentarité nécessaire entre les communes rurales et les institutions locales de gestion foncière. Cette complémentarité sera réalisée notamment, à travers le contenu opérationnel donné aux principes de participation et de responsabilisation des communautés de base.

B- Différenciation, équilibre et progressivité dans la mise en œuvre de la PNSFMR

La mise en œuvre de la PNSFMR prendra en considération la variabilité des contextes et enjeux locaux et la diversité des acteurs concernés (publics et privés ; individuels et collectifs). En particulier, l'offre de service public de sécurisation foncière sera adaptée aux besoins réels des acteurs sur le terrain. De même, l'accès au foncier sera favorisé en tenant compte du nécessaire équilibre entre les différents intérêts légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux.

La mise en œuvre de la PNSFMR nécessitera la mobilisation de moyens importants. Il n'est pas nécessaire d'attendre que l'ensemble de ces moyens soit réuni avant d'engager la mise en œuvre. La stratégie de mise en œuvre reposera sur la progressivité, en ajustant les actions à initier aux moyens financiers et techniques disponibles. De même, la mise en œuvre de la PNSFMR tiendra compte du facteur temps, indispensable pour s'assurer de l'appropriation du processus par les populations rurales, garantir leur implication effective et assurer la légitimité des institutions locales de gestion foncière rurales.

C- Conformité avec les textes en vigueur

La mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural doit reposer sur l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire adapté et efficace de gestion foncière rurale. En vue d'être reconnues et validées, les activités de sécurisation foncière devront se conformer au texte de la loi cadre, ainsi qu'à l'ordonnancement juridique général. L'administration veillera tout particulièrement à l'effectivité des textes fonciers, tout en faisant preuve de la flexibilité et du discernement nécessaires en relation avec la complexité de la situation en milieu rural. Dans ce cadre, le CNSFMR est chargé d'organiser le suivi permanent et l'évaluation périodique de la mise en œuvre des textes fonciers ruraux en vue de leur relecture et adaptation en cas de besoin. Des dispositions spécifiques seront prises pour rendre possible un suivi évaluation indépendant par des organisations de la société civile.

5.2. ELABORATION D'UN PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNSFMR

Le gouvernement veillera à l'élaboration d'un programme pour la mise en œuvre effective de la PNSFMR. Ce programme sera élaboré de manière participative à travers la consultation de l'ensemble des acteurs concernés. Il devra définir les principales actions à réaliser, déterminer le calendrier indicatif d'exécution et préciser les responsabilités institutionnelles engagées. Il sera complété par l'évaluation budgétaire de la mise en œuvre de la politique.

Le programme de mise en œuvre devra également comprendre les indicateurs de suivi et d'évaluation de la PNSFMR. Les critères qui serviront de guide pour l'élaboration des indicateurs concerneront aussi bien les terres agricoles que les ressources communes. Il s'agira notamment de :

- l'accès à la terre ;
- la garantie ou la sécurité dans l'utilisation des terres et des ressources naturelles ;
- la gestion efficace des conflits fonciers.

Le suivi des indicateurs se fera à travers :

- celui des performances qui s'attachera à vérifier la qualité des services de sécurisation foncière offerts ;
- celui des impacts, qui vérifiera les effets sur les acteurs.

Le programme de mise en œuvre de la PNSFMR constituera pour le gouvernement à la fois un tableau de bord de la mise en œuvre de la PNSFMR et un instrument de mobilisation de l'ensemble des partenaires, qu'il s'agisse de la société civile ou des partenaires de coopération. Le gouvernement inscrira au budget de l'Etat, les ressources qui seront affectées annuellement à la mise en œuvre effective de la PNSFMR. En outre, les actions ci-après sont à prendre en considération dans l'élaboration du programme et des plans de mise en œuvre de la PNSFMR :

A- Information, sensibilisation, formation

La mise en œuvre avec succès de la PNSFMR suppose que d'une part, les institutions en charge disposent des compétences et moyens nécessaires, et que d'autre part, il y ait une adhésion des acteurs ruraux aux objectifs et orientations de la PNSFMR. Il est nécessaire que les actions suivantes soient développées :

- 1°) diffusion large de la PNSFMR auprès des administrations, des collectivités locales, de la société civile et des partenaires au développement ;
- 2°) campagnes d'information, de sensibilisation et de vulgarisation de la PNSFMR auprès des producteurs ruraux dans leur diversité et des communautés de base ; adaptation des outils et supports de communication (écrit, audio, audio-visuels) aux publics ;
- 3°) élaboration de programmes appropriés de renforcement des capacités et de formation des institutions locales et nationales chargées de la mise en œuvre de la politique et de la législation foncière (y compris les juridictions).

B- Elaboration participative et concertée d'une loi cadre sur le foncier rural

Pour être effectivement mises en œuvre, les orientations consensuelles de la PNSFMR devront être d'abord traduites dans une législation cadre sur le foncier rural. Une telle législation doit être élaborée de manière participative, en prolongeant le processus de dialogue politique qui a

présidé à l'élaboration de la PNSFMR. Elle doit inclure l'adaptation des outils de sécurisation foncière ainsi que la réduction des coûts et la simplification des procédures, en relation avec la situation socio-économique de pauvreté des populations rurales. L'élaboration de la loi cadre sur le foncier rural doit être accompagnée de l'élaboration des textes d'application prioritaires en vue de leur soumission et adoption par les autorités compétentes.

C- Actions pilotes de mise en œuvre de la PNSFMR et de la loi cadre sur le foncier rural

La mise en œuvre de la PNSFMR et de la loi cadre sur le foncier rural sera expérimentée à travers des actions pilotes développées d'une part dans les différentes zones socio foncières et d'autre part dans les différents types d'espaces ruraux (aménagés et non aménagés). Ces actions pilotes seront développées en collaboration avec les différents programmes et projets de développement intervenant en milieu rural et en partenariat avec les collectivités territoriales décentralisées (communes rurales notamment). L'Etat mettra en place des mesures incitatives de sécurisation foncière au profit des producteurs ruraux afin de promouvoir l'offre de sécurisation foncière rurale. La société civile et le secteur privé seront associés aux actions pilotes notamment à travers des actions de sensibilisation, d'information et d'assistance au profit des acteurs ruraux en matière de sécurisation foncière. Les actions pilotes de sécurisation foncière seront évaluées et les enseignements capitalisés en vue de l'adaptation des approches et outils et de la généralisation des actions de sécurisation foncières à l'ensemble du territoire national.

D- Règlement des conflits fonciers locaux

Pour être efficaces et durables, les actions de sécurisation foncière doivent inclure des mesures relatives à l'amélioration de la gestion des conflits fonciers. Il s'agit notamment de :

- 1°) l'appui aux institutions locales en matière d'amélioration de la gestion alternative des conflits fonciers et ruraux ;
- 2°) l'amélioration de la carte judiciaire par la mise en place des juridictions du fond (Tribunaux Départementaux ; Tribunaux d'Instances ; Tribunaux de Grande Instance), par la promotion de l'installation des auxiliaires de justice en milieu rural (huissiers de justice notamment) et par la mise en place d'une police rurale ;
- 3°) la mise en œuvre de mesures visant à une meilleure articulation et synergie entre les différentes instances de règlement des conflits.

E- Le renforcement des capacités de l'Etat

Il est nécessaire que l'Etat en collaboration avec ses partenaires :

- commande une étude des besoins de formation en la matière ;
- élabore un plan de formation et de renforcement des capacités ;
- recherche les moyens de sa mise en œuvre.

F- Les mécanismes de financement

L'ensemble des acteurs, en fonction de leur capacité, doit participer au financement du processus.

G- Le suivi évaluation

Le suivi évaluation prendra en compte la capitalisation des informations disponibles au niveau des projets, programmes et départements ministériels. Elle consistera en outre, en la définition d'indicateurs clés et les données à collecter, la constitution d'une base de données ainsi que la définition d'une structure de suivi évaluation.

H- Les mesures d'accompagnement

Les mesures proposées consisteront notamment en :

- l'élaboration et la mise en place les différents schémas d'aménagement du territoire ;
- la matérialisation et l'immatriculation des zones aménagées ;
- la relecture de l'ensemble des textes sectoriels pour une mise en cohérence ;
- l'organisation des fora d'information et de sensibilisation à l'échelle communale, provinciale, ...;
- la poursuite et la finalisation du bornage des limites du territoire.

CONCLUSION

VI. CONCLUSION

L'élaboration d'un document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural constitue une première dans l'histoire du Burkina Faso. La PNSFMR constitue un outil précieux entre les mains de l'Etat, de ses partenaires au développement et de la société civile pour œuvrer de concert à la réalisation de la sécurisation foncière et à la réduction de la pauvreté.

Le document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural fixe les objectifs à atteindre à moyen et long terme et dégage les directions les plus prometteuses pour leur réalisation effective. Ces orientations ne sont pas le fruit d'une décision arbitraire. Bien que relevant de la responsabilité de l'Etat, les autorités burkinabés ont souhaité que les options de la sécurisation foncière soient débattues le plus largement possible par l'ensemble des acteurs concernés. La politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural constitue l'expression du consensus national burkinabé, obtenu au terme du processus participatif qui a accompagné son élaboration.

Il ne suffit pas de définir les orientations de la politique nationale de sécurisation foncière. Le plus important pour le gouvernement, et surtout pour les populations rurales du Burkina Faso, c'est que la PNSFMR soit traduite dans les faits, afin de renforcer le développement rural durable, de réduire la pauvreté et de consolider la paix sociale. Le gouvernement est d'ores et déjà déterminé à rechercher les voies et moyens de la mise en œuvre effective de la PNSFMR. C'est pour cela, que l'ensemble des orientations de sécurisation foncière définies est accompagné d'indications en ce qui concerne les mécanismes et outils appropriés de mise en œuvre. Des réflexions sont déjà engagées en ce qui concerne les stratégies de mise en œuvre effectives. Les services compétents seront instruits afin de produire un plan d'action détaillé de mise en œuvre de la PNSFMR. Toutes ces initiatives permettront assurément d'offrir aux acteurs ruraux, les conditions de sécurité juridique, économique et sociale dont ils ont besoin pour réaliser les objectifs d'accroissement de la productivité et de la sécurité alimentaire.