



Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière du Burkina Faso

Résumé-conclusions

sous la coordination de Moussa Ouédraogo
Spécialiste en gouvernance locale et foncière

Au Burkina Faso, la terre a toujours constitué, le capital le plus important pour les populations en raison du poids des activités agro-sylvo-pastorales dans l'économie du pays. Malheureusement ces dernières décennies, cette importante ressource est soumise à des pressions anthropiques et animales qui se caractérisent au fil des années par la réduction de plus en plus importante des terres utiles à la conduite des activités agro-sylvo-pastorales. À ces facteurs de dégradation, il faut également noter les conséquences des changements climatiques qui se sont traduits par l'augmentation du réchauffement climatique, le net recul pluviométrique et l'assèchement progressif des zones humides à travers le pays. Les effets conjugués de l'ensemble de ces facteurs de dégradation ont affecté négativement aussi bien au plan coutumier que moderne, les techniques, les règles, les principes et les modes de gestion de la terre qui permettent l'accessibilité et l'utilisation des ressources foncières. Cette situation s'est aggravée depuis ces dix dernières années avec l'émergence de nouveaux acteurs que sont entre autres les promoteurs des grandes exploitations, les sociétés minières, les promoteurs immobiliers, etc.

Ainsi, malgré l'abondante existence des dispositions réglementaires sur le foncier, les conflits de tout genre relatifs à l'accès et à l'utilisation des ressources foncières sont de plus en plus nombreux dans les différentes localités du pays aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. En raison donc de son caractère stratégique pour le développement socio-économique du pays et des risques de sa mauvaise gestion sur la préservation de la paix sociale, le foncier depuis ces trente dernières années fait l'objet, tant au niveau de la puissance publique que des communautés villageoises, une attention particulière. Il s'agit d'une part, de concevoir et de mettre en œuvre des mesures en vue de l'exploiter de manière durable en préservant ses capacités productives au profit des générations futures et d'autre part, de prévenir et gérer les conflits susceptibles de naître à l'occasion de son exploitation par les différents acteurs.

C'est dans cet objectif qu'a été initiée cette expérimentation du Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Conçu par la Banque mondiale en partenariat avec les autres institutions d'appui au développement, la mise en œuvre du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF) permet de déterminer comment les modalités en place dans un pays se comparent aux bonnes pratiques mondiales dans les principaux domaines de bonne gouvernance foncière identifiés comme (i) la façon dont les droits de propriété sur les terres (au niveau collectif ou individuel) sont définis, peuvent être transférés et convertis ; (ii) la manière dont le public peut exercer un contrôle sur l'utilisation, la gestion et la fiscalité foncières ; (iii) comment est définie l'étendue

des terres entre les mains de l'État, comment l'État exerce ses droits fonciers, et comment ces terres étatiques peuvent être acquises et cédées ; (iv) la gestion de l'information foncière et les manières permettant d'accéder à ces informations ; (v) les procédures permettant de résoudre et de gérer les litiges et d'obliger les responsables à rendre des comptes ; et enfin (vi) les procédures permettant de gérer les investissements fonciers.

Le processus qui a couvert la période de mars à juin 2014 est passé par plusieurs étapes parmi lesquelles le recrutement d'un coordonnateur national, l'élaboration de la typologie foncière, la production de rapports d'experts sur les neuf thématiques retenues, la tenue de panels pour la notation des indicateurs, la production d'une synthèse générale, l'organisation et la tenue d'un atelier de validation et enfin la production du présent rapport final.

La démarche participative et inclusive du CAGF a permis de procéder à un diagnostic sans complaisance de l'état des lieux de la gestion du foncier à travers les neuf thèmes retenus et d'évaluer les performances du pays en matière de gouvernance foncière. Conformément à la grille et aux techniques de notation, il ressort les résultats suivants pour le classement de l'ensemble des 120 dimensions : 16,67 % des dimensions sont notées A ; 22,5 % des dimensions sont notées B ; 33,33 % des dimensions sont notées C ; 27,5 % des dimensions sont notées D

De l'interprétation de ces résultats, on peut retenir que de façon générale pour le Burkina Faso, la dotation en termes de dispositions réglementaires (les lois et les textes d'application) est très satisfaisante. Outre les référentiels d'orientation des politiques de développement au plan national et sectoriel, le pays vient de se doter d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. En vue de permettre l'opérationnalisation de cette politique, le gouvernement a élaboré et adopté en juin 2009, la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural. Cette loi détermine le régime domanial et foncier applicable aux terres rurales ainsi que les principes de sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs du foncier rural. Dans la même dynamique, la loi 034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso a été adoptée le 02 Juillet 2012 par l'Assemblée Nationale et promulguée par décret n°2012-716/PRES du 06 septembre 2012. Cette seconde loi détermine d'une part, le statut des terres du domaine foncier national, les principes généraux qui régissent l'aménagement et le développement durable du territoire, la gestion des ressources foncières et des autres ressources naturelles ainsi que la réglementation des droits réels immobiliers et d'autre part, les orientations d'une politique agraire. Elle consacre un domaine foncier national au Burkina Faso qui constitue un patrimoine commun de la nation.

En plus de ces deux lois, le pays compte de nombreux textes réglementaires dans les différents domaines de l'eau, de la foresterie, des aménagements territoriaux, des mines, etc..

Des analyses faites, il ressort que ces performances sont obscurcies par la non-effectivité des dispositions réglementaires sur le terrain. En effet, quelquefois bafoués par les administrations publiques, ignorés et/ou rejetés par les acteurs concernés (populations, les acteurs du privé, les spéculateurs, etc.), les textes réglementaires dans leur grande majorité connaissent des problèmes d'applicabilité sur le terrain. Il s'en suit alors la prolifération des pratiques non conformes et informelles qui complexifient au fil des années la gouvernance foncière dans tous ses aspects.

De manière spécifique, des principales conclusions du cadre d'analyse de la gouvernance de la gouvernance foncière, on peut retenir que des acquis certains existent dans les différents domaines : de la reconnaissance de la tenure foncière ; des droits sur les terres forestières et communautaires et réglementations de l'utilisation des terres rurales ; la résolution des litiges ; l'examen des modalités institutionnelles et des politiques générales.

Cependant de nombreux efforts restent à faire pour répondre aux attentes en matière de gouvernance foncière dans les domaines : de l'utilisation du sol, planification et développement urbains ; de la gestion des terres publiques ; de la transparence des procédures et avantages économiques du transfert des terres

publiques à un usage privé ; de l'accès public aux informations foncières : registre et cadastre ; de l'estimation de la valeur des terres et fiscalité foncière ;

C'est en vue de renforcer les acquis et d'améliorer les insuffisances qu'il a été formulé les recommandations et les suggestions ci-après selon les axes prioritaires retenus. Ce sont :

1) la reconnaissance des droits coutumiers est assurée à travers :

- la généralisation de l'élaboration et de la mise en œuvre des chartes foncières ;
- la formation des droits des femmes sur les terres ;
- l'immatriculation des terres publiques au-delà des espaces aménagés et des forêts classées ;
- l'enregistrement systématique des servitudes publiques (pistes à bétail par exemple) ;
- la sécurisation des droits des paysans (femmes et hommes) dans les périmètres aménagés.

2) l'aménagement du territoire est effectif par :

- l'accélération de la finalisation des instruments d'aménagement du territoire (schémas d'aménagement) ;
- l'élaboration des plans d'occupation des sols ;
- la finalisation de l'élaboration des textes d'application (code forestier) ;
- le contrôle et la maîtrise de la cession des terres communautaires au profit des nouveaux acteurs et du privé qui influence négativement sur la production et l'environnement.

3) la promotion d'une urbanisation rationnelle et inclusive est assurée à travers :

- la mise en œuvre effective des schémas directeurs élaborés et en assurant le respect des orientations définies ;
- la simplification des procédures de constitution des dossiers d'autorisation à construire ;
- l'adoption d'une vision intégrée de la politique des logements sociaux ;
- la restructuration et l'aménagement des zones non loties ;
- le retrait des terrains lotis non viabilisés (190 000 parcelles attribuées non valorisées sur la seule ville de Ouagadougou).

4) la gestion rationnelle des terres publiques est assurée à travers :

- l'identification de façon formelle des terres publiques et les immatriculer ;
 - constituer une base de données unique intégrant l'ensemble des données dispersées ;
 - procéder à un inventaire complet des terres publiques ;
- le transfert effectif des terres publiques aux collectivités territoriales ;
- la gestion effective des terres publiques en respectant la loi et les schémas d'aménagement.

5) les procédures et conditions d'accès de la terre aux investisseurs privés sont clarifiées par :

- l'élaboration et la mise en œuvre d'une procédure claire et transparente dans l'adjudication des terres publiques à un usage privé ;
- le suivi et la mise en œuvre effective des concessions et le respect des cahiers de charges ;
- la mise en ligne des informations foncières sur les concessions et les terres transférées pour accroître la recevabilité et le suivi citoyen ;
- la conception et la mise en œuvre de mesures transparentes de partage des bénéfices liés aux concessions entre Etat, les collectivités territoriales et les populations.

6) la formalisation des droits et la gestion des informations foncières sont assurées par :

- la simplification des procédures et des conditions pour une reconnaissance systématique et l'acquisition des titres fonciers (APFR, titre propriété, bail, etc.) ;

- la mise en place d'un fonds pour faciliter l'accès aux titres aux indigents ;
- l'accélération de la mise en place du cadastre national informatisé ;
- la mise en place d'un Système d'Information foncière accessible.

7) la fiscalité foncière est revisitée et adaptée au contexte actuel en procédant à :

- la révision des pratiques de taxation des transactions foncières actuelles pour encourager l'enregistrement des mutations ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une fiscalité foncière adaptée au profit de l'Etat et des collectivités territoriales.

8) la prévention et la résolution des litiges fonciers sont assurées à travers :

- le renforcement des capacités de réconciliation au niveau local à l'instar des CCF ;
- le renforcement des capacités des acteurs du système judiciaire ;
- la mise en place d'un système de suivi informatisé des cas de résolution des litiges dans le cadre formel et informel.

9) les institutions de la mise en œuvre des lois et règlements sur le foncier sont effectives et fonctionnelles par :

- la généralisation et le fonctionnement effectif des structures locales et gestion foncière (SFR, CCFV) ;
- le renforcement des capacités des services déconcentrés et décentralisés ;
- le transfert des compétences et des ressources nécessaires à l'exercice des compétences ;
- l'élaboration, la diffusion des manuels de procédures et les outils de gestion ;
- l'inclusion des modules ou l'ouverture des filières de formation sur le foncier (fiscalité, conflits, cadastre).

10) la politique foncière nationale est performante et budgétisée à travers :

- l'élaboration d'une politique foncière urbaine ;
- l'évaluation, la programmation, la budgétisation du coût global de la politique foncière ;
- l'amélioration de la connaissance par la population des nouvelles lois sur le foncier ;

11) le suivi des performances et la dynamisation des espaces de concertation sont assurés par :

- la recherche de consensus sur les normes et standards relatifs aux indicateurs de mesures des performances ;
- la production et la diffusion de rapports publics sur les performances ;
- le suivi des expériences, la capitalisation des acquis et la diffusion des bonnes pratiques ;
- la dynamisation des espaces de concertation fonctionnels sur le foncier ;
- la mise en place d'un observatoire sur le foncier qui fournit des informations périodiques sur la gouvernance foncière.