



Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
11 BP 146 Ouagadougou 11 - Tel: (+226) 50 34 14 57
Email: graf@liptinfor.bf // Site web : www.graf.bf

**QUELLE SECURISATION FONCIERE
EN MILIEU RURAL AU BURKINA ?
LA VISION DU GRAF**

Octobre 2006

But et objectifs du GRAF

Le GRAF a pour but de :

- favoriser la création d'un pôle local d'excellence dans la recherche en matière foncière ;
- contribuer au développement de la recherche, de l'enseignement et de la formation sur le foncier en Afrique ;
- constituer une structure locale de référence en matière de politiques foncières ;
- favoriser l'instauration d'un débat national sur les politiques, impliquant l'ensemble des acteurs concernés ;
- construire une capacité d'influencer de manière décisive les politiques foncières.

Les objectifs poursuivis par le GRAF sont les suivants :

- mettre en relation les personnes œuvrant dans le domaine de la recherche, de l'enseignement, de la formation et du développement en matière foncière ;
- assurer la circulation de l'information sur les activités menées en matière foncière ;
- constituer un cadre fonctionnel et dynamique d'échanges en matière foncière au Burkina Faso ;
- contribuer à une connaissance approfondie des situations et des enjeux et des expériences en matière foncière ;
- nouer et entretenir au plan national et international des relations avec des réseaux similaires.

La vision du GRAF de la sécurisation foncière en milieu rural

Le contexte international et national est marqué par l'implication du Burkina, comme tous les autres pays, dans une économie de marché ; ce qui engendre un accroissement des besoins en ressources naturelles pour soutenir une production rurale plus importante en quantité et en qualité. Or, les ressources naturelles, supports de la production rurale, subissent des changements climatiques prononcés depuis les sécheresses de 1970 et 1984. La production rurale devient de plus en plus aléatoire pour garantir la sécurité alimentaire du pays. Il s'avère alors nécessaire d'adapter les systèmes de production actuels et d'investir pour revaloriser le support de production rurale, la terre et les autres ressources liées. Cela est indispensable dès à présent pour encore espérer léguer un héritage de ressources naturelles rurales aux générations futures.

Dans ce contexte de mutation de l'environnement naturel, économique et politique avec la décentralisation en cours, pour le GRAF, « la sécurisation foncière rurale des exploitations familiales constitue un déterminant pour améliorer la situation alimentaire des ménages et du pays et pour une meilleure participation à l'économie de marché. Elle doit constituer l'axe principal des politiques publiques du Burkina. Tout en accordant la priorité à la sécurisation foncière de l'exploitation familiale, la vision du GRAF reste ouverte à la perspective de la sécurisation des droits fonciers d'autres types d'exploitation rurale en l'occurrence ceux de l'agrobusiness ; tant que cela ne compromet pas l'intérêt du plus grand nombre ».

La situation souhaitée à travers cette vision du GRAF peut se traduire comme suit :

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

Cette vision déclinée par rapport aux autres exploitations rurales se précise comme suit au niveau des acteurs et actrices :

« Tout exploitant rural individuel ou collectif, sans discrimination, jouit de droits garantis d'exploitation des terres rurales et assume un devoir de gestion durable de ces terres »

Quelques principes clés

- ☞ **Préservation et promotion de l'exploitation familiale** : La base de la vision du GRAF repose sur la reconnaissance de l'exploitation familiale comme mode de production économiquement viable et écologiquement durable.
- ☞ **Droits et devoirs** : La vision du GRAF s'attache à rapprocher et créer une concomitance entre droits et devoirs dans la perspective de la sécurisation foncière. Cela est un facteur d'équilibre du bénéfice lié au droit par la responsabilité du devoir.
- ☞ **Droits et devoirs garantis/d'exploitation** : Le droit à sécuriser pour permettre des investissements est avant tout celui d'exploiter. Il ne se confine pas à la propriété, et inclus les autres modes d'accès à la terre. La garantie du droit d'exploitation engendre le devoir d'exploitation rationnelle, durable, comme ci-dessus mentionné.
- ☞ **Collectif et individuel** : Le droit collectif peut concerner une exploitation familiale ou viser une communauté villageoise. Les droits reconnus aux collectivités locales devront tenir compte des droits exercés par les communautés de base sur les ressources communes. Enfin, la reconnaissance des droits collectifs ne devra pas constituer un motif d'exclusion de l'accès à la propriété individuelle des personnes membre ou non de la communauté.
- ☞ **Tout exploitant rural** : L'expression 'Tout' renvoie à une vision d'inclusion et sans discrimination, l'essentiel étant la profession d'exploitant rural.
- ☞ **Sans discrimination** : La sécurisation foncière de l'exploitation familiale se fait donc dans l'esprit et la pratique de l'inclusion. Les exclusions à partir du critère de sexe ont surtout pesé sur la femme en général et la femme rurale en particulier. Les droits de la femme rurale (individuelle ou collective) sont à garantir au même titre que ceux de l'homme et pas contre ceux de l'homme. Les autres formes d'exclusion ou de discrimination liées au statut social (autochtone/migrant), ou de situation socioprofessionnelle (agriculteurs/éleveurs, transhumants/sédentaires) aussi sont proscrites. Chacun a un droit d'exploitation des terres et un devoir de gestion durable.

Sur la base de ces principes, les rapports au foncier deviennent source d'un nouveau type de rapport entre les acteurs/actrices sociaux fondés sur une confiance individuelle et collective et sur l'engagement de tous et chacun pour une bonne utilisation des ressources naturelles.

Fondements de la vision du GRAF

Le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier en tant qu'association membre de la société civile, conformément à ses statuts retient que le foncier est un facteur majeur du développement du Burkina et de l'Afrique. Il doit en conséquence faire l'objet de politiques (nationale et sous régionale) favorables à l'intégration entre les communautés, les citoyens et les Etats dans le respect de l'intérêt collectif et individuel.

Le GRAF inscrit sa vision dans un processus de transformation sociale, dans une perspective de promotion matérielle, culturelle, morale et éthique des individus, des familles et des collectivités. Cette vision comprend le respect des intérêts collectifs et individuels acquis qui doivent être préservés lorsqu'ils n'entravent pas l'intérêt du plus grand nombre, ne confisquent pas les moyens de travail et de promotion sociale et économique de cette majorité des citoyens du pays et n'engendrent pas d'exclusion sur des critères de genre ou de statut social ou socioprofessionnel.

La terre, patrimoine commun, est héritée des générations passées ; elle doit servir celles présentes et à venir. Toute personne physique ou morale a des **droits** et des **devoirs** par rapport à l'accès et à l'utilisation d'une partie de ce bien commun. Il s'en sert dans le respect des intérêts des autres et de celui de la nation, et dans le respect des intérêts des générations à venir ; l'intérêt du plus grand nombre l'emportant sur celui particulier et individuel sans que cela ne soit un prétexte de négation des droits individuels.

Justification de la vision du GRAF

L'affirmation de la priorité du droit foncier de l'exploitation familiale se justifie par les réalités sociales et économiques actuelles du Burkina. L'exploitation familiale est la base de l'économie rurale actuelle du Burkina. Le contexte de faible offre d'alternatives en termes d'emplois en milieu urbain commande d'accorder une attention accrue à la nécessité de professionnalisation agricole et de sécurisation foncière. Les coûts sociaux et économiques d'une brutale mutation du statut socioprofessionnel des acteurs ruraux restent insupportables pour le Burkina.

Du reste, les réformes antérieures sont toujours restées inadaptées par rapport à la sécurisation foncière de l'exploitation familiale¹. Assimilée du fait de sa nature à une exploitation de subsistance, elle a jusque là bénéficié de droits précaires, source d'insécurité foncière et facteur limitant pour l'accès aux financements dans une perspective d'investissement pour améliorer le système de production.

Par ailleurs, l'affirmation de la priorité du droit foncier de l'exploitation familiale induit l'ouverture à la sécurisation du droit foncier des exploitations rurales, autre que familiales. Le GRAF reste dans une vision d'inclusion en ouvrant la perspective de sécurisation des droits fonciers d'autres types d'exploitation en l'occurrence ceux de l'agrobusiness. Ce type d'exploitation émergent au Burkina peut aussi apporter une contribution au développement du pays. Il n'y a toutefois ni lieu d'en faire l'apologie car sous d'autres cieux il a pu être source d'injustice sociale ; ni d'y jeter un anathème, car il s'offre comme une voie possible d'exploitation rurale. Il faut la sécuriser pour autant qu'elle ne compromette pas les droits (individuels ou collectifs) des exploitations familiales.

¹ L'exploitation familiale souffre de clichés erronés du type 'petite exploitation archaïque, traditionnelle (opposée à l'exploitation moderne), source de subsistance,...

Aussi, la vision du GRAF donnant la priorité aux droits fonciers de l'exploitation familiale se justifie par le fait que cette exploitation est un mode de croissance agricole le mieux à même de réduire la pauvreté. Cette exploitation est pourvoyeuse de ressources pour les individus, les ménages et la nation ; c'est en effet essentiellement sur la base de cette exploitation familiale que le Burkina fait partie des premiers pays producteurs de coton en Afrique. L'exploitation familiale, si certaines conditions sont réunies, est en mesure de réussir la compétitivité dans un marché mondialisé. Elle est par essence familiale du fait de sa base d'organisation du travail qui est la cellule familiale. Cette exploitation doit continuer d'exister sur la base de droits sécurisés tout en adaptant les systèmes de production aux réalités des changements climatiques et en tenant compte davantage des exigences du marché².

Le qualificatif de **tout exploitant** soutient l'idée majeure d'inclusion en lieu et place des exclusions souvent basées sur des critères de sexe (genre) au détriment de la femme, ou socioprofessionnels au détriment des éleveurs/pasteurs ou ethnique au détriment des allochtones, ou encore numérique au détriment des autochtones dans les zones d'accueil de migrants agricoles. Le tout exploitant ouvre aussi la perspective en faveur de l'agrobusinessman en plus de l'exploitant familial.

Le GRAF affirme donc la nécessité de la prise en compte de l'agrobusiness, en lui assurant aussi des droits sécurisés. Ce type d'exploitation qui vise une rentabilité économique a aussi besoin de droits sécurisés pour garantir des investissements conséquents. L'emprise agricole, suivant les données statistiques disponibles, montre que c'est le tiers des espaces agricoles qui est annuellement exploité. Bien que la pression augmente au niveau des terres, il existe un potentiel non encore mis en valeur. Une exploitation rationnelle peut donc permettre d'offrir aussi aux acteurs de l'agrobusiness l'accès sécurisé aux terres d'exploitation sans compromettre nécessairement l'exploitation familiale, si les excès d'appropriation des grandes superficies souvent porteurs d'une logique de spéculation sont maîtrisés.

La vision du GRAF se justifie aussi par la réalité de l'économie nationale dans le contexte de mondialisation. C'est en effet un fait établi que les économies nationales, sont toutes engagées dans le processus de la mondialisation. Ce courant du « tout libéralisme » a déjà montré les revers pour les catégories sociales faibles et défavorisés dans la concurrence. Les pays sous-développés et faibles comme le Burkina Faso doivent se forger une économie nationale voire régionale volontaristes ; envisageant des mesures collectives surtout au niveau des institutions régionales d'intégration, afin de tirer parti des effets bénéfiques de la mondialisation, tout en en réduisant les effets pervers (pouvant être générés en l'absence de mesures particulières).

Enfin, la vision du GRAF se justifie par les réalités du contexte national et international ci-après détaillé.

² Lequel marché est par ailleurs caractérisé par une concurrence déloyale dans un contexte de mondialisation des échanges

Contexte national et dynamiques sous régionales

Foncier rural actuel au Burkina : source permanente d'instabilité sociale

Le développement du Burkina prend en compte le secteur rural et urbain ; avec une situation actuelle caractérisée par une nette importance des activités rurales dans l'économie du pays où elles entrent pour plus de 40% dans la formation du produit intérieur brut (PIB).

La terre et les autres ressources naturelles³ liées (eau, forêts, faune,...) constituent le principal support de la production économique du pays, qui du reste se caractérise par une forte population rurale ; avec plus 80% de l'ensemble de la population du pays.

Pour cette population rurale, la terre et les autres ressources naturelles liées ne constituent pas qu'un support de production économique, mais aussi une référence identitaire au plan socioculturel. Cela peut certes être source d'exclusion sur des bases ethniques, mais peut aussi être source d'inclusion lorsque l'acteur social d'un autre groupe ethnique lie son sort à celui des autres en s'engageant à demeurer dans la localité d'accueil quelque soit les évolutions ultérieures du milieu naturel d'accueil⁴.

Ainsi, la terre et les autres ressources naturelles liées constituent un ensemble d'éléments importants pour l'économie nationale et pour les communautés locales. Pour satisfaire les besoins de l'économie nationale et des communautés locales, l'exploitation de ces ressources (pourtant limitées) va croissant.

Cette situation de besoin croissant au niveau national et local en ressources de production rurale est appelée à perdurer dans un contexte d'économie de marché par rapport auquel le Burkina soutient la promotion de filières agricoles⁵ porteuses. Cela engendre des enjeux liés à l'accès, à la maîtrise, au contrôle et à la mise en valeur des ressources rurales (terre et autres ressources liées).

Sur le terrain, en milieu rural, ces enjeux se traduisent par des conflits d'usages et/ou d'appropriation qui au fil du temps prennent de l'ampleur. Les conflits fonciers sont devenus récurrents et parfois meurtriers.

Politique de sécurisation foncière en milieu rural : solutions en construction

Au Burkina, comme ailleurs en Afrique, le foncier rural est devenu source d'instabilité sociale et facteur plausible d'éclatement des communautés locales ; ce qui peut aussi à terme être cause de déséquilibre au niveau national. Dans un tel contexte aucune politique de développement ne peut être durable.

Face à la situation de tension persistante par rapport au foncier, les réponses au Burkina restent encore faibles, à travers la loi de la réorganisation agraire et foncière (RAF) ; faibles réponses surtout par rapport au milieu rural qui jusque là constitue une réalité mal définie, un espace d'hésitation, de tolérance, mais sans une responsabilisation réelle des acteurs

³ Il s'agit surtout des ressources naturelles renouvelables, pour faire la part des choses d'avec les ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole et les ressources minières.

⁴ Des résultats de travaux de terrain confirment que l'allochtonie et l'autochtonie ne sont pas des barrières définitives. Les conflits et exclusions naissent parfois du constat du refus de migrants de demeurer dans les zones d'accueil qu'ils exploitent alors dans une logique minière.

⁵ Agricole au sens large : agriculture, élevage.

appropriés. Cela est en contradiction avec la politique de décentralisation en cours dans une option de communalisation intégrale.

En quête de solutions plus appropriées, une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural est en cours d'élaboration au Burkina. Elle s'inscrit dans une perspective de préservation de la paix sociale, condition favorable à la réalisation d'actions durables de réduction de la pauvreté, et de sécurisation des investissements en milieu rural.

Positionnement par rapport à la mise en œuvre de la PNSFMR

Le GRAF maintiendra une collaboration avec les OP et d'autres acteurs non étatiques pour apprécier la politique, qui sera finalement définie et la loi qui en sera issue. Il participera activement aux débats et définira une position indépendante⁶ vis-à-vis des orientations qui seront retenues.

Concernant la mise en œuvre de la PNSFMR qui sera adoptée, le GRAF oeuvrera principalement en faveur d'un suivi indépendant de la mise en œuvre de cette politique : il assumera ainsi un rôle de veille et d'alerte en tant qu'organisation de la société civile.

Dans cette perspective, le GRAF a défini, de concert avec d'autres acteurs de la société civile des indicateurs de suivi qui permettent de renseigner sur les résultats et effets de la mise en œuvre de cette politique et sur la stratégie de mise en œuvre. Elle veillera à un suivi rigoureux et à une évaluation des expériences pilotes et de la politique de manière à interpeller sur les constituants de la politique, de la loi, ainsi que des modalités opérationnelles de mise en œuvre.

Enfin, le GRAF conformément à ses objectifs, développera des relations fonctionnelles au niveau national, régional (Land Net West Africa) et international avec d'autres organisations similaires de la société civile ; dans le but de partager les expériences nationales et participer à la construction d'une vision sous régionale en matière de sécurisation foncière.

⁶ Position indépendante au sens de position propre, fondée sur des arguments éprouvés.