

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 16 * novembre 2012



Reconnaissance des droits fonciers locaux

Enjeux opérationnels de l'établissement des accords de prêt prévus par la loi burkinabè portant régime foncier rural

Au Burkina Faso, l'accord de prêt prévu par la loi 034-2009 portant régime foncier rural (art. 52-58) vise à sécuriser les droits des emprunteurs de terres rurales. Dans la plupart des zones du pays, les « étrangers » à la communauté villageoise sont particulièrement concernés par cet outil. Cette note propose des recommandations opérationnelles pour que cet outil formalise adéquatement les pratiques locales.

LA DÉLÉGATION DE DROITS FONCIERS ENTRE AUTOCHTONES ET ÉTRANGERS : LE « TUTORAT FONCIER »

Sur le plan coutumier, l'intégration des migrants relève du « tutorat foncier ». Ce sont les relations sociales qui naissent de la délégation de droits fonciers entre un autochtone et des personnes étrangères à la communauté, qui acquièrent de ce fait un statut durable « d'étrangers domiciliés ». L'étranger accède à la terre en contrepartie d'un devoir d'intégration sociale locale, qui prend plusieurs formes : aide ponctuelle, reconnaissance politique, redevances symboliques, en nature ou monétaire, etc.

Ce sont les membres de familles détentrices de droits de gestion sur des zones du terroir villageois qui délèguent des droits aux étrangers. Ils peuvent aussi déléguer à un étranger le droit d'installer d'autres étrangers dont il sera responsable (tutorat délégué).

Le tutorat foncier n'est pas une relation bilatérale. Elle concerne plusieurs acteurs, au niveau de la décision de l'accueil, d'une part, et de la délégation des droits fonciers, d'autre part. Les procédures d'installation des étrangers varient selon les villages et selon les étrangers. Cependant le scénario suivant est le plus courant dans l'Ouest du Burkina Faso.

Un étranger contacte un villageois. Ce dernier le présente à l'aîné de son patrilignage, qui le présente au chef de village et au conseil des aînés. Est discutée l'éventualité de l'accueillir. Le cas échéant, l'aîné de patrilignage est responsabilisé pour l'installer. L'aîné convoque un conseil de famille pour présenter l'étranger et discuter des parcelles d'habitation et de culture à lui octroyer, d'une part, et des interdits et des obligations qu'il aura à respecter, d'autre part. La parcelle est montrée, les limites à ne pas dépasser et les interdits sont explicités. Cette étape mobilise des témoins et peut être formalisée par un sacrifice et/ou un « petit papier ».

L'étranger a des devoirs d'intégration. Ils prennent la forme du respect d'interdits et de règles explicitement formulés, d'une part, et de redevances et d'aides ponctuelles¹, plus ou moins implicites, d'autre part. Les autorités villageoises (chef de village, de brousse, de terre) peuvent recevoir une tine² de premières récoltes. L'aîné du lignage d'accueil peut aussi recevoir des dons en céréales et bénéficier de travail sur ses parcelles et d'aide en cas de problème. Les chefs d'exploitation du lignage d'accueil peuvent aussi attendre de l'aide et des journées de travail. La règle concernant les contreparties n'est jamais donnée a priori et c'est l'attitude de l'emprunteur dans ce domaine qui va faire la preuve de sa volonté réelle de s'intégrer. Par ailleurs, un aîné de lignage peut fournir la parcelle d'habitation sur le patrimoine de son lignage, mais une parcelle de culture sur celui d'un autre lignage. Dans ce cas une autorité foncière supérieure intervient, comme un chef de brousse, qui entérine l'accord entre les deux lignages. L'étranger doit aussi fournir des prémices de récolte à cette autorité.

1. Les prêteurs de terre attendent des emprunteurs une attitude attentionnée à leur égard (s'enquérir régulièrement de leur situation et les aider en cas de difficultés financières, notamment pour faire face aux soins de santé, à la scolarisation des enfants ou aux funérailles d'un parent).

2. Unité de mesure utilisée localement. 1 tine équivaut à 21 kg de maïs et 17 kg de mil.



Au-delà des variantes du tutorat foncier, deux dimensions sont structurelles : la mobilisation d'un faisceau d'autorités et la délégation de droits fonciers en contrepartie d'obligations. Pour les autochtones, ces deux dimensions légitiment la délégation des droits et garantissent leur plein exercice. La délégation bilatérale de droits fonciers à des étrangers est peu légitime et peu sécurisante pour l'étranger. Elle peut conduire au retrait de terre.

LES LOGIQUES DU RETRAIT DE TERRE

Les menaces de retraits de terre aux migrants se font de préférence dans les situations suivantes :

- > le migrant a été installé par un natif qui n'a pas mobilisé toutes les autorités légitimes ou qui a des droits faibles sur les terres concernées ;
- > le migrant a été installé par un tuteur délégué qui n'a pas informé son tuteur ;
- > le migrant ou ses enfants se voient contester leurs droits par les ayants droit d'un prêteur ou par des possesseurs coutumiers manipulés par des acteurs externes qui font pression pour obtenir de la terre.

Dans ces situations nous avons constaté quatre types de comportements :

- > pas de retrait mais des pressions morales ;
- > le remplacement de la parcelle par des terres de moins bonne qualité ;
- > la diminution de la superficie de la parcelle ;
- > le refus d'autoriser la transmission des droits aux héritiers.

L'ACCORD DE PRÊT DE TERRE RURALE. UN OUTIL DE CLARIFICATION

L'accord de prêt de terre rurale a été conçu pour stabiliser la délégation de droits fonciers et éviter les retraits de terres intempestifs. Il est établi à partir du *formulaire de prêt de terre rurale* rempli par le prêteur et l'emprunteur de terre. Les caractéristiques de ce document sont les suivantes :

1. il formalise l'accord de prêt entre un prêteur et un emprunteur de terre. Les deux parties peuvent déclarer le prêt devant la commission foncière villageoise, qui retranscrit l'accord dans le formulaire. Elles peuvent remplir directement le formulaire auprès des services fonciers ruraux (SFR) de la commune. Dans les deux cas, il donne lieu à un acte consigné dans le registre des transactions foncières du SFR ;
2. ne peut prêter de terre rurale que le possesseur d'une attestation de possession foncière (APF), dont le numéro est mentionné dans le formulaire. Les APF peuvent être individuelles (pour une parcelle cultivée par une unité d'exploitation) ou collectives (pour un patrimoine familial) ;
3. le formulaire mentionne également : l'identité et la résidence des deux parties, la durée, la nature individuelle ou collective de l'usage, la superficie, les coordonnées géographiques, les types d'usages autorisés, les modalités d'exploitation autorisées et non autorisées, les compensations, le préavis de retrait de terre ;
4. la cessation de mise en valeur implique la cessation du prêt ;
5. le formulaire est signé par les deux parties, le représentant de la commission foncière villageoise et celui du SFR.





© Amel Benkahla

Nous retenons trois caractéristiques de cet acte : il formalise par l'écrit un accord au départ oral ; c'est un accord bilatéral entre prêteur et emprunteur ; il clarifie et explicite les droits (activités possibles) et les devoirs (contreparties) de l'emprunteur.

CONSTRUIRE LA LÉGITIMITÉ DE L'ACCORD DE PRÊT

La confrontation des caractéristiques du formulaire d'accord de prêt avec la réalité du tutorat foncier et des retraits de terre soulève trois questions.

Les faisceaux d'autorités et l'information foncière

Le formulaire donne aux relations emprunteur/prêteur la forme d'un contrat bilatéral validé par l'État. Or, en réalité, ce sont les différents niveaux d'autorité évoqués plus haut qui assurent la légitimité des accords.

Dans la mesure où en théorie seul un possesseur d'APF peut prêter de la terre, on imagine que des négociations entre ces différents niveaux d'autorités auront eu lieu au préalable afin de déterminer l'identité du détenteur de l'APF, partant celle du signataire de l'accord de prêt. Si cela n'était pas le cas – il est très possible, vue leur urgence, que des accords de prêt soient établis avant les APF correspondantes – l'opération pilote de sécurisation foncière de Padéma (2004-2010) propose des recommandations utiles pour intégrer dans les procédures les différentes autorités qui légitiment socialement l'accord :

- > impliquer systématiquement le faisceau d'autorités dans l'étape d'enquête préalable à l'établissement de l'accord de prêt pour en garantir la légitimité ;
- > insérer comme signataire du formulaire un représentant des autorités coutumières locales ;
- > mobiliser systématiquement des témoins en dehors du cercle familial des parties, notamment des membres du

conseil des anciens, qui pourraient assister l'enquête et être présents lors de la signature du formulaire. L'identité des témoins serait jointe au formulaire.

S'assurer de la force des droits du prêteur

Nous avons vu que les retraits de terre sont souvent la conséquence d'une installation par des natifs possédant des droits faibles sur la terre ou le fruit de pressions de la part d'étrangers influents. Comment s'assurer de la force du droit du prêteur ? En cas d'absence d'APF, les conditions mentionnées dans le paragraphe précédent valent également ici. En cas de détention d'APF à titre collectif, l'ensemble des ayants droit devra être informé de l'accord de prêt et désigner un mandataire qui signera l'accord de prêt. En cas de détention d'APF à titre individuel, le faisceau d'autorités concerné par la parcelle devra être informé et désigner un mandataire.

Droits et insertion sociale

Une troisième question reste en suspens. Coutumièrement, les règles que doit suivre l'emprunteur en matière de compensations ne sont jamais toutes précisées d'emblée. C'est son aptitude à montrer qu'il les connaît et les respecte qui fonde la preuve de sa volonté d'insertion. Généralement, la durée de la délégation de droits et/ou la possibilité de les transmettre dépendent de cette attitude. Or, le formulaire suppose que contreparties, durée et transfert des droits soient précisés *a priori*. Comme l'ensemble de la loi, il cherche à séparer les droits fonciers des relations sociales et politiques mais il n'est pas du tout sûr qu'il y parvienne dans les faits. Il y a là une question à documenter, qui doit être l'objet de suivi et d'enquêtes de la part des opérateurs et des chercheurs. ★

Peter Hochet (LC, IRD, EHESS) et Saïdou Sanou (Odec)
peter.hochet@ird.fr / sanou.s@fasonet.bf

Relecteurs : **Christian Castellonet (Gret)**
 et **Amel Benkahla (Gret)**



Implications pour les politiques

★ Le « tutorat foncier » encadre la délégation de droits fonciers coutumiers aux migrants par les autochtones. Il implique, du côté des prêteurs, un faisceau d'autorités foncières et du côté des emprunteurs, des devoirs sociaux qui ne sont jamais complètement stipulés *a priori* mais dont le respect assure l'exercice légitime des droits.

★ Le formulaire de prêt change fondamentalement la façon dont les droits sont établis puisqu'il se présente comme un accord bilatéral entre deux parties et qu'il implique une identification *a priori* des éléments que l'emprunteur devra fournir en compensation pour les droits d'accès obtenus sur une parcelle. Les opérateurs et les chercheurs doivent donc être extrêmement attentifs :

> du côté du prêteur, aux liens entre le faisceau d'autorités foncières qui peuvent dire le droit sur un espace donné et les représentants qui sont identifiés comme détenteurs d'APF et signataires d'accords de prêt, car il en va de la force des droits du prêteur ;

> du côté de l'emprunteur, aux liens entre éléments de compensation stipulés *a priori* et éléments qui sont fournis *a posteriori* de l'accord, car il en va de la force des droits de l'emprunteur.

Pour en savoir plus

- ★ CHAUVEAU J.-P., 2006, « Transferts coutumiers de droits entre autochtones et 'étrangers' », in CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-P., JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE P., LE MEUR P.-Y., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Paris/Londres, Gret/IIED, p. 16-29.
- ★ COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E. (sous la dir.), 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.
- ★ HOCHET P., 2012, « Les compétences foncières des communes rurales burkinabè », Note de politique de Negos-GRN, Paris, Gret.
- ★ JACOB J.-P., LE MEUR P.-Y. (sous la dir.), 2010, *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

