

Au Burkina Faso, un réseau nourrit le débat sur les politiques foncières

Souleymane Ouattara, journaliste, coordinateur du Réseau des Journalistes en Afrique pour le développement (Jade), responsable communication du Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Graf), s.ouattara@iptinfor.bf

BAROMÈTRE DE LA SÉCURITÉ FONCIÈRE, le Réseau foncier rural a vocation à influencer les politiques dans le domaine du foncier. Le point sur cette instance récente et sans équivalent au Burkina Faso.

► Cet article a été rédigé grâce aux interviews de membres du Réseau foncier rural avec, en complément d'information, le document de Daniel Thiéba, président du Graf et directeur du Groupe de recherche, de formation et de conseils (Grefco), intitulé « Pour un contrôle citoyen de l'action publique, construire un système de suivi-évaluation participatif : leçons préliminaires et perspectives d'une expérience en cours » (mars 2006).

NÉ DE L'EXIGENCE d'interpellation du gouvernement par la société civile, le Réseau foncier rural tente, depuis juillet 2005, d'apporter une contribution critique et constructive à l'intervention de l'État dans le domaine du foncier. Trois principes guident son action : l'équité dans l'accès à la terre, la sécurisation des droits des divers utilisateurs et la prévention et la résolution des conflits. Pour parvenir à ses fins, le Réseau alimente une base de données, hébergée par le Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Graf). La pertinence des indicateurs et la fiabilité des résultats permettent au Réseau foncier rural de documenter avec rigueur ses prises de position tout en leur donnant la légitimité requise.

Une alliance de raison pour combler le fossé entre l'État et la société civile. Au Burkina Faso, où le secteur agricole assure 80 % du produit intérieur brut, l'insécurité foncière menace la paix sociale, hypothèque la production et la productivité agricoles et compromet les efforts de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et pour le développement. Régulièrement, la presse burkinabé rapporte les conflits entre agriculteurs et éleveurs, occultant par là des problèmes d'une diversité et d'une ampleur insoupçonnées : femmes dépossédées de leurs parcelles sitôt mises en valeur, mainmise de notables sur les bas-fonds aménagés par l'État, conflits entre générations, affrontement entre allochtones et autochtones, « obstruction foncière » à l'endroit des migrants, prééminence des coutumes, etc.

Faute d'une réelle connaissance de la réalité foncière du pays, les solutions expérimentées jusque-là — adoption de textes de lois, mise en place de mécanismes de gestion des conflits — se montrent inopérantes. En effet, les données existantes, notamment celles fournies par les services de l'État, ne concernent généralement que les

superficies exploitées par spéculation et les terres aménagées. Du coup, les indicateurs jugés pertinents par les organisations de la société civile ne figurent ni dans la matrice des indicateurs du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), ni dans celle des politiques sectorielles. Il en est ainsi de la fréquence des conflits selon leur gravité, pour ne prendre que cet exemple. En l'absence d'un tel indicateur, il est quasiment impossible de savoir si la paix dont se prévaut le pays est réelle ou s'il existe des germes de tension. Aucun baromètre ne renseigne sur la question.

Au manque de données jugées pertinentes par la société civile, se greffe sa faible capacité de proposition pour influencer les politiques. Faute de compétences et de moyens pour collecter et analyser les données, les organisations de la société civile ne peuvent construire leur vision. Aujourd'hui encore, leur argumentaire, basé sur des positions idéologiques, est difficilement recevable et leur participation aux instances nationales d'orientation sur le foncier tend surtout à cautionner les décisions de l'État. Dans ces conditions, l'État ne sent nullement le besoin de leur rendre compte de ses engagements, et elles-mêmes sont incapables d'une telle exigence. Conséquence : le contrat social bâti sur les principes de bonne gouvernance, de contrôle de la gestion des ressources publiques ne connaît pas de début d'application. La même remarque vaut pour la participation de la société civile à la formulation des politiques, la revue des résultats et le suivi du CSLP.

La création du Réseau foncier rural découle de ce constat. Le Réseau regroupe des organisations paysannes (OP), des associations de femmes, des ONG et des structures étatiques admises à titre d'observateurs. Fruit de l'engagement de ses membres pour un foncier rural sécurisé, facteur de paix, de lutte contre la pauvreté et de développement, il constitue une tentative

de promouvoir une politique foncière consensuelle impliquant toutes les parties prenantes.

Savoir pour agir efficacement : renforcement de capacités et participation. Le Réseau joue un rôle de veille et de contrôle de l'action gouvernementale. Il interpelle les pouvoirs publics et s'engage dans une démarche constructive à leurs côtés. Non seulement il collabore avec les structures étatiques, mais sa base de données vient compléter le système national de collecte des informations. Cette volonté de construire des alliances et d'assurer une large diffusion des résultats repose sur la conviction que l'évolution est le fruit de la critique constructive et non de la confrontation.

Les membres du Réseau foncier rural estiment qu'ils ne peuvent participer à l'avènement d'un foncier rural sécurisé que s'ils disposent des compétences appropriées. C'est pourquoi l'objectif fixé est de renforcer les capacités des membres : formulation d'indicateurs et de résultats pertinents, accès et production d'informations, conduite d'analyses indépendantes et formulation d'alternatives et, enfin, influence du processus de prise de décision ou plaidoyer. L'approche réseau assure ainsi la légitimité des positions défendues. Elle permet aux premières concernées, les OP et les associations de femmes, de s'approprier l'initiative et d'éviter ainsi le piège de positions construites par des ONG, sans leur aval.

Le Réseau foncier rural fait de la participation son mode privilégié de prise de décision. Les OP et les associations de femmes s'expriment sur les indicateurs dont elles ont besoin. Les ONG et les personnes ressources leur apportent un appui technique et méthodologique. Les résultats proviennent d'analyses faites de concert entre représentants d'OP et d'ONG, qui bénéficient de l'appui de statisticiens et d'informaticiens pour la construction et la maintenance de la base de données.

Les décisions se prennent de manière consensuelle et progressive pour tenir compte de la délicatesse des questions à traiter et du niveau hétérogène des membres du réseau.

Actuellement, avec l'appui de la coopération suisse et en lien avec le Graf, le Réseau exécute un programme de suivi des indicateurs du foncier. Pour la première phase, deux domaines retiennent son attention : accès et équité ; normes locales dans la gestion des conflits fonciers. Les premiers résultats, encore fragmentaires, confirment la pertinence du dispositif et sa capacité à renseigner sur des questions jusqu'à négligées ou peu documentées : la confiance vis-à-vis des accords locaux, la satisfaction envers les services de l'État dans la gestion des conflits (notamment la légitimité des commissions villageoises de gestion des terroirs), la facilité de l'accès à la terre.

Les conditions de réussite. Dans un contexte marqué par la nécessité du contrôle citoyen de l'action publique et la faiblesse des organisations de la société civile, l'expérience du Réseau foncier rural ne manque pas d'intérêt. Outre la pertinence du champ d'étude, les conditions de réussite d'une telle instance tiennent à son approche et au strict respect de ses principes. À

cette étape de son existence, sept leçons méritent d'être retenues :

- les organisations de la société civile doivent développer une approche constructive basée sur la complémentarité avec l'État, pas sur la confrontation, facteur de blocage ;
- pour construire un dialogue politique, de simples idées et des souhaits, aussi légitimes soient-ils, ne suffisent pas. Il faut des données ;
- la fiabilité des résultats collectés dépend de la pertinence du dispositif mis en place et du sérieux des enquêteurs, que doivent garantir les membres du réseau, en l'occurrence les OP ;
- la conduite d'analyses indépendantes et la formulation d'alternatives nécessite l'appui d'experts indépendants, travaillant en synergie avec les acteurs de la base et soucieux d'expliquer les résultats en collant le plus au local. Le recours à des spécialistes s'impose pour éviter que la qualité des résultats ne s'en ressente et que leur crédibilité ne soit mise en cause. Le rapprochement ainsi opéré entre personnes ressources et membres du réseau permet à ces derniers de systématiser leurs facultés explicatives ;
- la construction d'alliances avec d'autres réseaux, voire avec le Par-

lement, s'impose pour influencer le processus de prise de décision ;

- la fonction d'interpellation que joue le réseau va de pair avec le contrôle qui peut nécessiter la prise de sanctions. Il faut en effet éviter que l'impunité ne vienne réduire à néant les efforts consentis par tous ;
- la communication assure la visibilité du réseau et de ses prises de positions et propositions. La construction d'une opinion publique engagée est à ce prix.

Le Réseau foncier rural envisage de consolider ses premiers acquis en étendant au pays tout entier le suivi des indicateurs et en élaborant des produits diffusables à des fins de lobbying. Cependant, tirant les leçons du passé, il compte limiter le nombre des indicateurs pour en effectuer plus efficacement la supervision. ■

Au Mali, l'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP) se mobilise sur la question foncière

L'AOPP publie en 2004 une synthèse : *La question foncière au Mali, propositions paysannes pour une gestion pacifique et durable des ressources foncières*¹. Dressant un rapide état des lieux, elle formule les attentes à l'égard de l'État mais aussi des propositions concrètes. Scindé en trois parties, ce document s'intéresse : au statut de l'exploitation familiale et à la formalisation des actes fonciers (« sortir le foncier rural de l'informel ») ; à la décentralisation, la concertation et la réglementation locales (« gérer les ressources naturelles au niveau local ») ; et fait une

première relecture des législations en vigueur (« l'élaboration concertée de la politique foncière »). Démontrant la volonté des responsables paysans de défricher un domaine complexe, et que l'État a encore tendance à éluder, l'AOPP en appelle à « une nouvelle politique foncière ayant pour objectif de sécuriser l'exploitation familiale paysanne ». Restent à trouver la façon de rendre plus précise et cohérente la législation foncière et celle de la mettre en œuvre avec les collectivités locales et la profession agricole. ■

1. www.inter-reseaux.org (rubrique : Mali).



© Graf