

NOTE DE COMMUNICATION PUBLIQUE D'OPERATION

Burkina Faso

**Appui aux communes de l'Ouest en matière de gestion
du foncier et des ressources naturelles**

SOMMAIRE

I - LE SECTEUR ET LES ENJEUX.....	2
1.1 - PRESENTATION DU SECTEUR	2
1.2 - POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	3
1.3 - IMPORTANCE POUR LE PAYS	4
1.4 - CONTRIBUTION AUX AXES STRATEGIQUES DE L'AIDE FRANÇAISE ET DE L'AFD	4
1.4.1 - Enseignements retirés des activités principales de l'AFD et des autres acteurs de l'aide française dans le secteur.....	5
1.4.2 - Contribution aux axes stratégiques de l'aide française et de l'AFD.....	5
II - LE PROGRAMME	5
2.1 - FINALITE	5
2.2 - OBJECTIFS SPECIFIQUES	5
2.3 - CONTENU DU PROGRAMME	6
2.4 - INTERVENANTS ET MODE OPERATOIRE	9
2.5 - COUT ET PLAN DE FINANCEMENT	11
2.6 - NATURE ET JUSTIFICATION DU PRODUIT FINANCIER PROPOSE PAR L'AFD	11
III - EVALUATION DES IMPACTS DU PROGRAMME	11
3.1 - EFFETS ATTENDUS DU PROGRAMME	11
3.1.1 - Effets économiques.....	11
3.1.2 - Effets environnementaux	12
3.1.3 - Effets sociaux.....	12
3.1.4 - Effets institutionnels	12
3.1.5 - Durabilité des effets du programme.....	12
3.2 - RISQUES ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX	13
IV - DISPOSITIF DE SUIVI - EVALUATION ET INDICATEURS	13
4.1 - DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION	13
4.2 - INDICATEURS D'IMPACT.....	14
4.2.1 - Indicateurs agrégeables	14
4.2.2 - Autres indicateurs.....	14

I - LE SECTEUR ET LES ENJEUX

1.1 - Présentation du secteur

La gestion du foncier en milieu rural, au Burkina Faso, reste caractérisée, comme dans de nombreux pays de la sous-région, par la coexistence complexe entre les pratiques locales d'inspiration coutumière et les dispositions juridiques et réglementaires de l'Etat.

Au Burkina Faso, la Loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) de 1984 a institué le monopole de l'Etat sur l'ensemble des terres au travers du Domaine Foncier National (DFN). La RAF établit une classification des terres (urbaines/rurales/aménagées ou non), met en place des Commissions Villageoises de Gestion de Terroirs, et développe une approche intégrée de la gestion de l'espace, en englobant les domaines de l'aménagement du territoire, de la gestion domaniale et foncière et de la gestion des ressources naturelles¹.

Toutefois, les pratiques foncières locales évoluant rapidement, un fossé s'est creusé entre la RAF et les réalités du terrain, plaçant l'appareil d'Etat dans l'incapacité d'agir contre l'insécurité foncière ou de réguler les rapports fonciers. La seule voie de sécurisation passait par la détention d'un titre de jouissance ou titre foncier, hors de portée de la quasi-totalité des exploitants ruraux. Malgré plusieurs relectures (1991 – 1996), la RAF est restée peu applicable en milieu rural alors que les pratiques foncières locales, héritées des règles coutumières, restent influentes mais connaissent des mutations profondes.

Avec la croissance démographique, les pressions migratoires et la monétarisation du monde rural, de nouvelles formes de transactions, en périphérie du système coutumier se font jour. Les modes de transmission du patrimoine foncier lignager se transforment, et les transactions monétaires deviennent de plus en plus fréquentes (locations, ventes...). En zone de terroirs, par exemple, les ressources dites communes, qui constituent des richesses d'importance stratégique pour la subsistance des populations locales (source d'énergie, de matériaux de construction, d'alimentation...), ne font pas l'objet d'appropriation privative, individuelle, ou même lignagère. Or, la gestion de ces ressources souffre de nombreux dysfonctionnements liés aussi bien à l'affaiblissement des règles et institutions traditionnelles locales qu'aux effets pervers des nouvelles réglementations en matière de ressources naturelles. Ainsi, la délivrance de permis de coupe de bois ou de chasse par les services forestiers à des tiers sans l'avis des populations locales, a pu priver celles-ci du contrôle des ressources dont dépend leur existence et contribuer à la dégradation de ces ressources. De même, la situation des espaces pastoraux des terroirs est relativement complexe et leur utilisation reste source de nombreux conflits entre pasteurs et agriculteurs. Ces diverses évolutions ont engendré des situations d'insécurité foncière croissante qui ont amené le gouvernement burkinabè, à la fin des années 90, à initier une phase d'expérimentation, afin de tester des méthodologies innovantes de sécurisation foncière dans des contextes variés.

Trois opérations pilotes sont alors lancées : le projet de Plan Foncier Rural dans la Province du Ganzourgou (financement AFD), l'opération de sécurisation foncière du deuxième Programme

¹ Les relectures de la RAF se sont attachées à préciser, au même titre que la gestion des terres, des régimes de l'eau, des forêts, de la faune, des pêches, des mines et des problèmes de pollutions. Différents textes sectoriels comme le code forestier (1997), la Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (1998) ou la Loi d'orientation sur le pastoralisme (2002) sont venues compléter le corps réglementaire.

National de Gestion des Terroirs² (Banque mondiale) et celle du Programme de Développement Local de l'Ouest (AFD)³.

1.2 - Politique du gouvernement

La Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) et l'adoption d'une Loi-cadre associée (Loi 034-2009)

Ces expériences, menées sous la maîtrise d'ouvrage du Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH), ont été capitalisées à travers la mise en place d'instances ad hoc de réflexion et de coordination interministérielle (Comité National pour la sécurisation foncière en milieu rural). Elles ont alimenté l'élaboration d'une Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) adoptée en 2007 et d'une Loi-cadre associée promulguée en 2009 (Loi 034-2009) et complétée en 2010 par ses décrets d'application prioritaires. Une nouvelle relecture de la RAF est par ailleurs en cours pour la rendre cohérente avec la nouvelle Loi foncière.

Cette politique et son instrument juridique constituent un tournant fondamental, en confirmant une volonté de réforme importante dans l'action publique en matière de gestion du foncier rural et des ressources naturelles. Elle met fin au monopole foncier de l'Etat⁴, en créant le domaine des collectivités territoriales (terres cédées par l'Etat ou pour cause d'utilité publique) et le patrimoine des particuliers, qui porte sur le reste des terres rurales. Ces droits, une fois reconnus comme légitimes, doivent faire l'objet d'attestations de possessions foncières (APF), qui leur confèrera la légalité qui a fait défaut jusque là.

Cette dernière prévoit que les communes rurales se dotent d'un Service Foncier Rural (SFR), chargé d'œuvrer de concert avec les institutions villageoises et inter-villageoises pour la gestion efficace du foncier. Les SFR auront entre autres pour missions, de recenser et d'enregistrer les ressources communes, d'établir les attestations de possession foncière relatives aux droits individuels ou collectifs des producteurs ruraux, de superviser l'ensemble du processus d'élaboration de chartes foncières locales. Des instances, tels que le Comité régional et le Comité National de Sécurisation Foncière en milieu Rural, chargées du suivi de la mise en œuvre de la Loi 034 et des orientations autour de la question foncière rurale, sont également mises en place.

Le processus de décentralisation

Depuis 2004, le processus de décentralisation, mis en place en parallèle, a changé radicalement le paysage institutionnel. Le territoire est dorénavant découpé en 13 régions, dont 49 communes urbaines et 302 communes rurales. Le transfert des compétences se fait de façon progressive⁵, accompagné par la mise en place de conseils régionaux, municipaux et villageois (conseil villageois de développement/CVD). La grande majorité des communes s'engage dans l'élaboration de plans communaux de développement/PCD, et la création d'Agences Régionales

2 PNGT : 1992 -1998. Le PNGT 2, qui constitue un programme national sur 15 ans en trois phases de 5 ans, a pris le relais en juin 2002. La seconde phase du PNGT 2 est en cours et la prochaine phase est en préparation pour 2012.

3 Ayant permis notamment la mise en place d'instance locale de règlement des conflits et de gestion concertée des ressources.

4 Dorénavant limité aux aménagements réalisés sur fonds de l'Etat, aux sites et espaces réservés pour les investissements publics.

5 En 2009, sont transférés les domaines de la santé, de l'enseignement de base et alphabétisation, de la culture, sport et Loisirs, ainsi que l'approvisionnement en eau potable et assainissement.

de Développement/ARD regroupant les services déconcentrés de l'Etat et du personnel des collectivités locales est aujourd'hui à l'étude⁶.

Pour appuyer le financement des collectivités territoriales, le Burkina a instauré en 2007 un Fonds Permanent de développement des Collectivités Territoriales/FPDCT rattaché au MATDS, disposant : (i) d'un guichet unique/fongible⁷, et (ii) de guichets spécifiques pour accompagner des programmes sectoriels ou géographiques de l'Etat.

La gestion du foncier, l'aménagement du territoire, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le développement économique et la planification font désormais partie des domaines de compétences des collectivités territoriales.

Même si ces compétences ne sont pas encore formellement transférées, les collectivités territoriales vont être de plus en plus impliquées, et sont d'ailleurs désignées sans ambiguïté comme les acteurs centraux de la nouvelle politique de sécurisation foncière. Pour cela, des partenaires⁸ se mobilisent pour accompagner l'Etat dans des démarches d'appui aux communes rurales en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles.

1.3 - Importance pour le pays

Le secteur rural occupe au Burkina Faso une place prépondérante dans l'économie nationale. Il constitue la principale source d'emploi pour près de 75% de la population active et contribue pour environ 33% à la formation du PIB. Dans le cadre de sa stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) adoptée fin 2010, le gouvernement entend donner toute sa place à ce secteur comme un des moteurs-clé de la croissance et avance l'idée de faire de 2012 l'année du Foncier.

En outre, les analyses sur les déterminants de la croissance du secteur rural convergent pour présenter la sécurité foncière comme une condition indispensable au déploiement de l'investissement productif en milieu rural et à la conservation des ressources naturelles. L'insécurité foncière qui peut être, en effet, source d'inégalités et de conflits sociaux, accélère les processus de dégradation des ressources naturelles au détriment de leur gestion durable et entrave les processus d'intensification des activités agro-sylvo-pastorales. Ces analyses convergent avec les principes reconnus au niveau international (CSA, Rapporteur des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire) qui lient de façon évidente Foncier et Sécurité alimentaire.

Aujourd'hui, le Burkina dispose d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, d'une Loi spécifique sur le foncier rural, d'outils et de compétences pour les mettre en œuvre. Parallèlement, le processus de décentralisation a construit depuis 2005 des règles, dispositifs financiers (FPDCT) et d'appui (ARD en cours). Le lien entre sécurité alimentaire et la question foncière est formellement inscrit dans la SCADD.

Le projet envisagé arrive à point nommé pour s'insérer dans les solutions légales et institutionnelles existantes ou en cours de construction.

1.4 - Contribution aux axes stratégiques de l'aide française et de l'AFD

6 Les projets d'appui aux collectivités territoriales de la BM, et au développement des investissements communaux de l'UE prévoient sur 2012/2022 la mise en place de 6 ARD et le renforcement des communes.

7 Grâce à ces fonds (budget national et PTF), le FPDCT affecte en moyenne 10 MFCFA à chaque commune/an.

8 Notamment le Millenium Challenge Account et la France - Le MCA appuie 17 communes sur le territoire national (dont 4 dans l'ouest) et envisage une seconde phase avec 30 communes supplémentaires pour fin 2012.

1.4.1 - Enseignements retirés des activités principales de l'AFD et des autres acteurs de l'aide française dans le secteur

Le bilan des deux derniers projets en date cofinancés par l'AFD et le FFEM (PADL2 et PDLO) est à réinscrire dans l'histoire d'une vingtaine d'années d'intervention de l'AFD dans le domaine du développement local et de la sécurisation foncière au Burkina Faso. Ces deux programmes ont fait l'objet d'un travail de capitalisation important et d'une étude bilan externe menée par l'IRAM en 2009. De ce travail, il ressort clairement que ces projets ont permis de responsabiliser les acteurs locaux, au niveau des communes notamment, et de renforcer leurs capacités de planification et de gestion des investissements, accompagnant et facilitant ainsi le processus de mise en œuvre de la décentralisation.

Ces projets ont également permis à l'AFD et au FFEM d'apporter un appui conséquent aux deux opérations pilotes de sécurisation foncière (PFR/Ganzourgou et OPSF/Padéma) qui font aujourd'hui référence, et ont directement inspiré la nouvelle politique nationale de sécurisation foncière.

Au-delà des expériences menées au Burkina, ce projet s'inspire très largement des recommandations principales du « Livre Blanc des acteurs français de la Coopération » sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du sud, finalisé en 2008 et qui est l'aboutissement des travaux du Comité Technique « Foncier et Développement », réunissant experts, chercheurs et responsables de la coopération française.

Enfin, ce projet bénéficie largement des différents appuis fournis par le MAEE (politiques, institutions, assistance technique) et la coopération décentralisée (Maison des Collectivités) au processus de décentralisation au sens large, depuis les années 90.

1.4.2 - Contribution aux axes stratégiques de l'aide française et de l'AFD

Le présent projet est cohérent avec les orientations et stratégies d'appui à la gouvernance démocratique du DCP entre la France et le Burkina Faso. Il s'inscrit par ailleurs dans les priorités sectorielles et la stratégie d'intervention de l'AFD au Burkina Faso, qui se concentre notamment sur : (i) la création des conditions nécessaires à une croissance accélérée, et (ii) la croissance de l'investissement productif.

La problématique des ressources naturelles, du foncier et du développement des territoires ruraux constitue également un axe d'intervention majeur du CIS « Développement Rural ».

Il est également en cohérence avec l'engagement français, pris à la suite de la crise alimentaire mondiale de 2008, d'investir davantage sur les leviers de la sécurité alimentaire et de la production agricole.

II - LE PROGRAMME

2.1 - Finalité

La finalité du projet est de contribuer, dans l'Ouest du Burkina Faso, à la croissance (via l'investissement) et à la réduction de la pauvreté (via l'augmentation des revenus) en milieu rural par la sécurisation foncière des acteurs ruraux et la promotion d'une gestion durable et concertée des ressources naturelles.

2.2 - Objectifs spécifiques

L'objectif principal du projet sera d'opérationnaliser la Loi 034-2009 et de l'articuler avec les dynamiques de développement économique communal durable à travers le renforcement technique et financier des acteurs locaux impliqués :

Sous-objectif 1 / Composante 1: Appui aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux pour créer des dynamiques économiques/productives au sein de leur territoire à travers la mise en œuvre d'actions de sécurisation foncière, dans le cadre des possibilités offertes par la Loi 034.

Sous-objectif 2 / Composante 2: Amélioration des capacités de planification, de financement et de mise en œuvre d'investissements à caractère économique/productif ou de GRN (fertilité des sols, gestion durable des ressources naturelles).

Sous-objectif 3 / Composante 3: Appui institutionnel aux différents niveaux de maîtrise d'ouvrage (ministères, communes..) et de maîtrise d'œuvre (opérateur, prestataires, services techniques..), pour une mise en œuvre, un suivi et une capitalisation d'expérience efficaces du projet.

2.3 - Contenu du programme

Composante 1 : « Sécurisation foncière »

Dans le cadre de cette composante, le projet appuiera une quinzaine de communes localisées dans 2 régions, (Boucle du Mouhoun, Hauts Bassins⁹) pour assurer la mise en œuvre de la Loi 034 en matière de gestion du foncier rural, dans le cadre de l'accompagnement de dynamiques de développement économique de leur territoire.

Les communes constituent les acteurs centraux de cette composante foncière, qui a l'ambition d'installer (fournitures, équipements), de renforcer (formations), et de pérenniser (par inscription au budget des communes) les Services Fonciers Ruraux (SFR) prévus par la Loi 034. Les communes pourront bénéficier, pour l'ensemble des activités de cette composante de tous les appuis méthodologiques, techniques et financiers nécessaires.

Ces appuis, coordonnés par un opérateur (Unité de gestion du projet/UGP recruté par le maître d'ouvrage) seront directs ou mis en œuvre en ayant recours à des services techniques déconcentrés (Agriculture, Ressources animales, Aménagement du Territoire, Impôts, Environnement..) ou des prestataires (bureaux d'études, ONG,...). Outre les communes, les instances villageoises impliquées dans le processus foncier (Comités Villageois de Développement/CVD, Commissions foncières villageoises, instances de concertation) ainsi que les régions concernées bénéficieront des appuis du projet. Les activités valoriseront le référentiel méthodologique, développé dans le cadre des OPSF passées, notamment celle qui s'est déroulée dans la commune de Padéma.

Les opérations suivront globalement les étapes suivantes :

- Une phase d'information/communication sur la politique foncière, la Loi 034 et les objectifs et actions envisagées par le projet.
- La réalisation de diagnostics participatifs des ressources naturelles et de leur utilisation/affectation en termes de foncier ; cette étape devra se traduire par une cartographie du territoire communal matérialisant les accords (ou les zones de désaccord)

⁹ La région des Hauts-Bassins compte 33 communes (dont 3 communes urbaines) et la région de la Boucle du Mouhoun compte 47 communes (dont 6 communes urbaines).

des différents utilisateurs sur l'affectation de ces ressources (pastorales, forestières, agricoles, etc).

- Des enquêtes socio-foncières impliquant la validation au niveau villageois permettront d'affiner cette cartographie des ressources et de matérialiser les différents droits (Etat, communes, villages, lignages, individus) s'exerçant sur le territoire communal.
- La mise en place de cadres de concertation et de réflexion (« groupes de réflexion »), comme prévus par la Loi, aux niveaux villageois et communal permettra d'instaurer ou de renforcer le dialogue social entre les différents acteurs du foncier au niveau local.
- Sur la base des problématiques prioritaires identifiées localement, un appui sera apporté aux différents « groupes de réflexion » en vue de faire émerger des propositions relatives aux options, outils et démarches de sécurisation foncière.
- Des outils techniques seront utilisés (recensements, cartographie, levée GPS,...) pour rassembler les éléments objectifs permettant de construire un Système d'Information Géographique/SIG pouvant mener à un Système d'Information Foncière/SIF consolidé au niveau des SFR des communes.

Enfin, le processus de constatation foncière pourra mener à la formalisation des accords sur les droits fonciers détenus par l'Etat, la Commune ou les particuliers (individuels ou collectifs) puis la délivrance d'attestations de possessions foncières/APF. La concertation sera également à l'origine de l'élaboration de chartes foncières locales à différents niveaux (villageois, inter-villageois, communal, intercommunal), ces deux « produits » (APF et Chartes) étant inscrits dans la Loi 034 comme éléments fondamentaux de la sécurisation foncière.

Au niveau du renforcement des capacités, des formations seront dispensées à chacune des étapes du processus sur des thèmes comme les techniques d'animation, les dispositions de la PNSFMR et de la Loi, les techniques de règlement des conflits, l'appui aux instances locales, l'articulation des niveaux village-communes-régions, etc.

Composante 2 : Appui aux communes pour planifier, financer et mettre en œuvre des investissements dans le cadre de dynamiques de développement économique et environnemental de leur territoire

Dans le cadre de cette composante, le projet apportera les appuis nécessaires aux communes pour :

- (i) élaborer ou améliorer les Plans Communaux de Développement en y intégrant les diagnostics des ressources réalisés dans la composante 1 du projet,
- (ii) en extraire des plans annuels d'investissements (PAI),
- (iii) mener les diligences nécessaires pour leur réalisation (faisabilité technique, établissement d'une APF, mise en place d'un comité de gestion, plan de financement, délibération communale),
- (iv) établir des protocoles et contrats de collaboration avec des prestataires ou des services techniques compétents et éventuellement, des protocoles spécifiques formalisant et/ou précisant les termes généraux de collaboration définis dans le protocole de gestion des fonds entre le MAH et le FPDCT (code de financement/manuel de procédures), destinés à préciser les clauses spécifiques à la mobilisation du guichet spécifique du projet .

Pour financer les PAI des communes ciblées, le projet mettra en place un fonds d'investissement communal (FIC) à travers un guichet spécifique du FPDCT¹⁰ d'un montant de 3,5 M€ sur une durée de 4 ans. L'enveloppe du projet représentera ainsi en moyenne 55 000€ par an et par commune (correspondant à 36 MFCFA/an/commune), et concernera une population de 500 000 habitants (selon le dernier recensement).

10 Cf. mode opératoire en infra

Les projets, au niveau communal ou infra communal, éligibles seront, par exemple :

- les aménagements nécessaires à la gestion durable des ressources naturelles communes dont les règles auront été précisées par des accords locaux ;
- les investissements d'intérêt collectif sur des espaces dont la sécurisation foncière est acquise (APF) et porté par des particuliers, des associations ou des groupements qui seraient impliqués dans les différentes filières (élevage, céréales, coton, autres) et qui chercheraient à en améliorer les fonctions économiques (production, stockage, conservation, commercialisation, transformation);
- les actions entreprises par les communes elles mêmes et relatives au domaine communal (ressources forestières, services communaux type marchés, services énergétiques, désenclavement, etc).

Dans tous les cas, les appels d'offres seront lancés par la commune. Dans le cas d'investissement porté par le niveau infra communal, la commune financera, sur le fonds, une partie ou la totalité des investissements. La part contributive des communes dans les investissements sera envisagée selon trois cas de figure :

- ✓ Aucune part contributive exigible pour les investissements qui entraînent des retombées en termes de service environnemental ;
- ✓ Une part contributive importante (par exemple 25%) pour les investissements à rentabilité économique immédiate ;
- ✓ Une part contributive plus limitée (par exemple dans une fourchette de 5 à 20%) pour des investissements à rentabilité différée.

Les règles et taux de subvention seront précisés dans un manuel des procédures du guichet spécifique (qui fera l'objet d'un avis de non-objection de l'AFD).

La décision de financement relèvera du niveau communal et sera formalisée par des délibérations. Il reviendra aux élus, avec l'appui méthodologique du projet et des opérateurs, de mettre en place les commissions représentatives et légitimes pour l'analyse des dossiers avant leur validation en Conseil Municipal.

Pour mémoire, les communes continueront à bénéficier par ailleurs, pour leurs investissements, d'autres sources de financement, tels que le guichet unique du FPDCT (12 à 15 MFCFA par an et par commune), le PNGT 2 (financement Banque mondiale - droits de tirage de 15 à 50 MFCFA par an et par commune), ou d'autres projets (ACRIC par exemple) qui contribueront en outre aux coûts de fonctionnement.

Composante 3 : Appuis institutionnels pour la mise en œuvre, le suivi et la valorisation nationale du projet

Dans le cadre de cette composante, le projet prévoit :

- la mise en place d'une UGP, opérant au niveau des deux régions, et chargée de créer les conditions d'un dispositif pérenne d'appui aux communes, mobilisant des compétences nationales et internationales pour mener à bien les composantes 1 et 2 du projet (foncier et investissements).
- l'assistance technique envisagée au sein de l'UGP et composée d'un AT long terme et d'un pool d'expertise ponctuelle à la demande (15 H/M) ;
- l'appui aux communes retenues en matière : i) d'équipement et de fonctionnement des SFR, ii) de fonctionnement des Commissions Foncières Villageoises et des instances de concertation et de conciliation au niveau communal et villageois conformément à la

Législation et iii) de mobilisation des services techniques déconcentrés de l'Etat (non seulement Agriculture, mais également Aménagement du Territoire, Impôts, Ressources Animales et Environnement) et de prestataires pour répondre à des besoins spécifiques (aménagement du territoire, formations, faisabilité technique et économique des actions, AMO).

- les appuis nécessaires au maître d'ouvrage pour :
 - piloter, suivre, évaluer, et auditer les activités du projet,
 - assurer la maîtrise d'ouvrage et le suivi de l'UGP,
 - capitaliser et alimenter la réflexion sur la question foncière (notamment la mise en œuvre de la Loi 034) à travers les Comités Régionaux pour la Sécurisation Foncière en milieu Rural et le Comité National pour la Sécurisation Foncière en milieu Rural (CORE/CONA SFR).

Les résultats de ces activités de pilotage, de suivi-évaluation et de capitalisation serviront à alimenter les travaux de réflexion du Comité National pour la Sécurisation Foncière en milieu Rural qui, en tant que structure interministérielle, est appelée à analyser les acquis et faire des propositions aux autorités politiques pour résoudre les difficultés de mise en œuvre de la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural.

2.4 - Intervenants et mode opératoire

INTERVENANTS

1) Maîtrise d'ouvrage du programme

La maîtrise d'ouvrage du projet sera confiée au Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH), et plus particulièrement à la Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural (DGFOMR), responsable de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural et de la Loi 034-2009.

2) Pilotage et coordination au niveau national

Le pilotage stratégique du projet sera assuré par un comité de pilotage, présidé par le Ministère en charge de l'Agriculture, et regroupant le Ministère de l'Economie et des Finances, le MATDS et les ministères sectoriels impliqués dans le développement rural, notamment les Ressources Animales (MRA) et l'Environnement et le Développement Durable (MEDD). La DGFOMR pourrait en assurer le secrétariat technique, sur la base des informations fournies par l'UGP et les Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Hydraulique/DRAH. L'AFD ainsi que les principaux bailleurs présents dans la zone d'intervention et travaillant sur les mêmes problématiques y participeront à titre d'observateurs (notamment MCA, ACRIC et Coopération Autrichienne).

3) Maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre sera assurée par une Unité de Gestion de Projet/UGP recrutée sur appel d'offres international, par le MAH. L'UGP, placée auprès des deux Directions Régionales de l'Agriculture, opérera ainsi au niveau des 15 communes situées dans les deux régions concernées par le projet.

Elle aura comme tâches de :

- contribuer à la diffusion de l'information sur la politique foncière et la Loi 034
- expliciter et diffuser sa méthodologie d'approche et ses actions
- accompagner les communes dans leurs tâches de maîtrise d'ouvrage, de constatation foncière, de planification ou d'investissements (sans exhaustive) liées aux composantes 1 et 2 du projet
- faciliter et appuyer la mobilisation des services techniques déconcentrés de l'Etat (Aménagement du Territoire pour les schémas directeurs des territoires communaux, Directions provinciales des Impôts pour les formations des SFR et des équipes communales, Ressources animales et Environnement pour les schémas et la validation des actions), ainsi que des prestataires de services, en appui à certaines fonctions des communes
- assurer la gestion, le suivi et la capitalisation des actions du projet, et
- en rendre compte à la DGFOMR dans la double perspective de pilotage du projet, et de contribution aux débats des instances au niveau national et régional (Comité de pilotage du projet, CORE et CONA SFR...).

L'UGP interviendra donc sous délégation du MAH pour appuyer les communes dans le renforcement de leurs compétences en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles.

MODE OPERATOIRE

Financement de la Composante 2

Dans le cadre de la décentralisation, un Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT) a été mis en place, en 2007, avec comme ambition d'être l'outil « unique » des transferts de ressources de l'Etat (et des PTF) vers les Collectivités pour le financement de leurs investissements. Plusieurs bailleurs ont déjà recours à ce fonds, à travers le dispositif de guichet unique (fonds fongibles) ou de guichet spécifique. Les guichets spécifiques ont été instaurés pour la mise en œuvre géographique ou sectorielle d'une politique nationale (cas de la Loi 034 et du foncier, cas également des ressources naturelles, de la sécurité alimentaire ou du développement des filières).

Dans la mesure où le fonds a été expérimenté et s'avère opérationnel (équipe recrutée, déconcentration au niveau des régions, adoption de procédures et de systèmes de contrôle), le projet utilisera le mécanisme des guichets spécifiques pour financer les thématiques et les localités ciblées par la composante 2 du projet.

Dans le cas de ces guichets, le FPDCT est habilité à signer avec les ministères techniques, des conventions de gestion de fonds. Le fonds d'investissement communal de la composante 2 fera l'objet d'une telle formalisation avec le MAH, maître d'ouvrage du projet, l'accord préalable de l'AFD en constituant une condition de décaissement. L'adaptation du manuel de procédures du FPDCT au cas spécifique des investissements communaux de la composante 2 sera initiée dès le début du projet, afin d'être disponible et approuvé pour la première campagne d'investissement (année 2 du projet). En tant que gestionnaire du Fonds d'investissement, le FPDCT pourra faire rémunérer ses services, selon un barème à établir, et à valider par l'AFD.

Le fonctionnement et l'utilisation de ces fonds seront soumis (i) au contrôle interne et externe du FPDCT, et (ii) à l'audit annuel externe du projet, prenant en compte l'audit du FIC (cf. dispositif de suivi-évaluation du projet).

2.5 - Coût et plan de financement

Le financement envisagé par l'AFD est une subvention de 8 millions d'euros se répartissant comme suit :

Budget par composantes	Montant
Composante 1 « Sécurisation foncière »	1,6 M€
Composante 2 « Appui aux communes pour planifier, financer et mettre en œuvre des investissements »	3,5 M€
Composante 3 « Appuis institutionnels pour la mise en œuvre, le suivi et la valorisation nationale du projet »	2,4 M€
Imprévus et Divers	0,5 M€
Total	8 M€

Plan de financement envisagé	Montant en millions d'euros	%
AFD	8	86%
Autofinancement		
- Etat Burkinabè	1	10%
- Communes	0,3	4%
Reste à financer	0	
Total	9,3	100

Selon des informations fournies par les autorités burkinabè, le transfert budgétaire aux collectivités territoriales (351 communes et 13 régions, mais le budget des régions est marginal), porterait sur 7,5 Mds FCFA, dont environ 450 MFCFA pour les 15 communes prioritaires. La contribution financière demandée à l'Etat pour le projet, fondée sur ces informations, a donc été estimée à 1 M€ correspondant aux salaires du niveau central et déconcentré, impliqués dans la mise en œuvre de la Loi et la décentralisation, aux éventuelles taxes et à la part imputable au foncier et au développement économique dans les transferts budgétaires actuellement réalisés en faveur des communes du projet. Par ailleurs, l'autofinancement des communes, a été estimé à 0,3M€¹¹ correspondant à la part contributive des acteurs communaux (communes, villages, OP, promoteurs) au financement des programmes d'investissement de la composante 2.

2.6 - Nature et justification du produit financier proposé par l'AFD

Le produit financier employé est la subvention. Le projet est essentiellement institutionnel et destiné à accompagner le gouvernement burkinabè dans l'opérationnalisation de la Loi 034-2009 portant sur le foncier rural et la réalisation des premiers investissements communaux en matière de développement territorial.

III - EVALUATION DES IMPACTS DU PROGRAMME

3.1 - Effets attendus du programme

3.1.1 - Effets économiques

¹¹ Soit un autofinancement moyen de 8 à 10% des investissements

Un des objectifs innovants de ce projet est de parvenir à articuler sécurité alimentaire, foncier et développement économique des territoires communaux ; en d'autres termes, à articuler territoires et filières (notamment coton, céréales et élevage).

Le projet aura pour effet :

- l'amélioration des revenus des producteurs ruraux par l'accroissement des investissements productifs et l'intensification rendus possibles par la sécurisation des situations foncières ;
- l'amélioration des résultats de la filière concernée, grâce au règlement, au niveau communal, des conflits fonciers.

3.1.2 - Effets environnementaux

Le principal effet attendu du projet au niveau environnemental est la préservation des ressources naturelles, essentielles à la durabilité des systèmes de production (fertilité des sols, eaux, forêts...). Les effets du projet seront forcément positifs sur les ressources forestières et pastorales dont la délivrance d'APF va nécessairement améliorer la gestion et la pérennisation.

3.1.3 - Effets sociaux

Au niveau social, le projet aura pour effet l'amélioration de la sécurisation foncière à travers notamment le règlement des conflits, et in fine, le maintien de la paix sociale (diminution des conflits liés au foncier et à l'usage des ressources naturelles).

3.1.4 - Effets institutionnels

Les effets institutionnels attendus se situent à plusieurs niveaux :

- des communes bénéficiant d'un meilleur ancrage dans le paysage institutionnel burkinabè, plus à même d'assurer leurs missions grâce à la mise en place des structures et instances intermédiaires (SFR, CFV, instances locales de concertation et de conciliation), au savoir-faire renforcé (capacités d'analyse, de programmation, de dialogue social/règlement des conflits, de gestion...), etc....;
- des relations améliorées entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat mieux outillés pour assurer une assistance-conseil;
- une meilleure capitalisation de la mise en œuvre opérationnelle de la Loi, et d'une concertation entre Etat et Société autour du foncier ;
- la valorisation des outils existants dans le cadre de la décentralisation, avec les « guichets spécifiques » et au-delà, le mécanisme de financement des investissements communaux.

3.1.5 - Durabilité des effets du programme

Le projet cherchera à s'insérer au maximum dans les solutions institutionnelles existantes, et reposera, autant que possible, sur les structures pérennes (services techniques déconcentrés, SFR, CFV...). La mise en place de structures ad hoc ne sera effectuée que lorsque les structures pérennes d'appui spécifique aux communes n'existent pas encore ou sont en phase d'être conçues. Pendant la durée du projet, la gestion des appuis sera assurée par une structure ad hoc, une Unité de Gestion de Projet (UGP), dont la finalité sera d'accompagner la transition et de contribuer à préparer cette pérennisation.

La pérennité des mécanismes institutionnels et financiers développés autour des activités et de chaque investissement communal est recherchée par :

- la mise en place systématique d'instances de gestion appropriées ;
- l'élaboration d'une cartographie de base et d'un cadastre rural consolidé et entretenu au niveau des communes ;

- et d'un point de vue financier et de maîtrise d'ouvrage, par le renforcement des compétences, des moyens et des outils disponibles ou envisageables au niveau des communes (paiement de services, taxes spécifiques, REDD+...).

Du point de vue financier, l'Etat s'engage à prendre en charge, en complément du financement du projet, le gap de financement des salaires des agents SFR à raison de 25% lors de la deuxième année de création des SFR, 50% en troisième année, 75% en quatrième année et en totalité pour les suivantes.

Le Projet accompagnera en parallèle les communes pour réfléchir et mettre en place des dispositifs permettant de recouvrer des recettes qui prendront progressivement le relais du projet dans la prise en charge des appuis.

3.2 - Risques environnementaux et sociaux

Les risques environnementaux sont a priori réduits. La promotion d'une gestion durable et concertée des ressources naturelles est un des objectifs du projet. Le critère environnemental devra rester au cœur des choix du projet.

En revanche, si ce projet comprend des objectifs sociaux positifs (réduction des conflits et de certaines inégalités d'accès, notamment), des risques sociaux existent. Compte tenu de la sensibilité du sujet, la bonne conduite des opérations de sécurisation foncière (ingénierie sociale, information sur la Loi, implication des acteurs, respect du pas de temps nécessaire à la compréhension de la logique d'intervention et aux changements sociaux, processus de médiation et de concertation sur les questions foncières) sera essentielle à la réussite du projet. Le projet s'attachera également à assurer l'inclusion des catégories marginalisées dans le processus (femmes, éleveurs transhumants, jeunes,...).

Le projet a été classé en risque environnemental et social « B ». L'ingénierie sociale prévue pour la mise en œuvre du projet (une personne de l'UGP à temps plein), et le point de vigilance particulier qui sera réalisé par l'équipe projet pour le suivi des réalisations, contribuera à réduire ces risques sociaux.

IV - DISPOSITIF DE SUIVI - EVALUATION ET INDICATEURS

4.1 - Dispositif de suivi-évaluation

Le système de suivi évaluation du projet, sera basé sur (i) la réalisation des indicateurs de référence, (ii) l'impact des actions du projet (niveau qualitatif) et du renforcement des capacités des acteurs impliqués, (iii) le respect des délais d'exécution/calendrier du projet. Une évaluation à mi-parcours ainsi qu'une évaluation finale sont prévues par le projet.

Le système de suivi-évaluation se situe à trois niveaux : (i) les communes et niveaux infra communaux transmettront les données/informations relatives aux composantes 1 et 2 du projet, (ii) l'UGP consolidera ces données et préparera les rapports d'activité et d'audits annuels du projet (organisationnel, technique et comptable), et (iii) le Comité de Pilotage analysera et validera ces rapports, et donnera les grandes orientations et approbations du programme de travail pour l'année n+1. Ce dernier se réunira 2 fois par an.

Un dispositif de suivi/contrôle propre au FPDCT pour l'utilisation des Fonds d'investissement de la composante 2 sera également mis en place. Enfin, il est à noter que les budgets communaux sont contrôlés par leurs propres circuits (MATDS, DGI).

4.2 - Indicateurs d'impact

4.2.1 - Indicateurs agrégeables

- ☞ Indicateur 46. Population concernée par les programmes de développement local
- ☞ Indicateur 49. Population résidant sur la zone du projet mise en gestion raisonnée

4.2.2 - Autres indicateurs

L'annexe 3 présente le cadre logique du projet, avec le dispositif d'indicateurs de suivi des réalisations et des impacts associés. Ces indicateurs seront toutefois précisés au démarrage du projet, et dépendent du nombre de communes impliqués dans le projet. A titre indicatif, on peut citer :

Nombre de SFR fonctionnels : 15 services fonciers ruraux installés

Nombre de CFV fonctionnelles : 230 commissions foncières villageoises

Nombre de schémas directeurs communaux finalisés : 15 schémas directeurs

Nombre de chartes finalisées : 30

Nombre d'investissements réalisés : une centaine