



APERCU GENERAL DES SERVICES FONCIERS AU BURUNDI

1. Introduction

Dans les années 2000, le Burundi, s'est engagé dans un processus de décentralisation de la gestion foncière. Celle-ci consiste en la mise en place des services en charge de la certification des droits fonciers au niveau des communes qui sont des entités territoriales décentralisées.

La décentralisation de la gestion foncière est venue comme une réponse à l'inaccessibilité géographique, financière et procédurale du service de sécurisation foncière offerte par les services fonciers déconcentrés au niveau de trois régions du Burundi. Ainsi, les services fonciers communaux ont vocation à être des dispositifs de proximité en charge de la certification des droits sur base de leur reconnaissance publique, participative et contradictoire au niveau communautaire.

La certification foncière trouve son fondement légal dans la Loi N°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi. Elle offre la possibilité d'établir un certificat foncier sur les droits unanimement reconnus au niveau de la communauté, selon les usages actuels du lieu. Néanmoins, la naissance des services fonciers n'a pas attendu le code foncier révisé de 2011. En effet, certains partenaires techniques et financiers ont appuyé l'implantation des services fonciers dans des communes pilotes dont l'expérience a alimenté la politique et la législation foncières. Actuellement, comme le montre le tableau en annexe, des services fonciers existent dans 69 sur 119 communes du Burundi.

2. Création et mise en œuvre des services fonciers communaux

2.1. Création des services fonciers communaux

Au début, les services fonciers communaux ont été créés avec l'appui financier et technique des bailleurs externes. A ce jour, les partenaires techniques et financiers (PTF) ont appuyé la création et le fonctionnement de 50 services fonciers communaux (SFC). Ceux-ci prenaient en charge tous les frais d'implantation et de fonctionnement de ces dispositifs. L'évaluation de la mise en œuvre des SFC a dicté un changement d'approche, notamment en initiant leur cofinancement par les bailleurs et les communes. La stratégie devait aboutir à la reprise progressive et totale du financement des SFC par les communes. Ainsi certains bailleurs ont arrêté leur appui aux SFC qui opèrent désormais sur fonds propres des communes. 24 SFC sur les 50 se trouvent dans cette situation, tandis que l'appui continue pour les 26 restants.

Plus tard, certaines communes ont emboîté le pas aux premières initiatives en créant des services avec leurs propres moyens ou sur appui partiel de l'Etat à travers le Secrétariat

permanent de la Commission Foncière Nationale qui dispose d'un petit fonds d'appui aux SFC. On observe cette dynamique depuis 2016. Le nombre total des services nés dans ces conditions s'élève aujourd'hui à 19 dont certains sont fonctionnels, d'autres en phase de montage institutionnel.

2.2. Approche de fonctionnement des SFC

Les SFC délivrent des certificats fonciers sur base de la reconnaissance communautaire des droits revendiqués par les requérants. Au cœur du processus de certification foncière se trouve ainsi la validation communautaire des droits fonciers, qui se réalise par le biais d'une commission mixte représentative de l'autorité locale et des usagers, la commission de reconnaissance collinaire. Le processus est lancé par une demande introduite individuellement ou collectivement, celui-ci s'accompagnant de la publicité dans les délais légaux de la requête et des conclusions de la reconnaissance pour permettre à tout intéressé d'exprimer éventuellement son opposition. L'approche collective, dite opération groupée de reconnaissance (OGR), a l'avantage de prendre en compte toutes les catégories de droits et d'usagers tandis que le traitement des demandes individuelles de certificats touche essentiellement le droit de propriété sur les terres achetées. Mais comme celle-ci requiert des moyens importants, elle a été utilisée dans le cadre des appuis de la Coopération suisse et de ZOA. En résumé, la sécurisation des droits fonciers se fait en deux étapes : la première consiste en la reconnaissance communautaire des droits que l'utilisateur foncier revendique sur un terrain et à l'issue de laquelle cette prétention peut être validée ou invalidée par cette même communauté ; la deuxième et dernière étape est la formalisation de la validation communautaire des droits par l'octroi d'un certificat foncier.

Il importe de souligner que, à l'exception des opérations groupées de reconnaissance, les services fonciers communaux au Burundi fonctionnent suivant une procédure simplifiée, dont le coût est accessible à la population rurale. Les communes optent pour des techniques de levé simples, non subordonnées à la haute technologie, que les agents recrutés au niveau communal sont en mesure de maîtriser avec un renforcement de capacités spécifique. C'est ceci qui fait de ces services des dispositifs *low cost* de proximité.

3. Avantage, avancées et défis des services fonciers communaux

3.1. Avantage

En tant que services de proximité, les SFC ont permis à la population rurale d'accéder à la sécurisation de leurs droits contrairement aux titres fonciers qui leur étaient longtemps inaccessibles. Dans les communes où les SFC existent, la demande des usagers est souvent supérieure aux capacités des services à y faire face. On comprend aisément que leur implantation est venue répondre à un besoin réel de la population.

En outre, la gestion foncière décentralisée répond à la nécessité de rapprocher le légal des pratiques, enjeu sur lequel la Lettre de politique foncière du Burundi met un accent particulier. En effet, la subordination de la délivrance du certificat foncier à la validation communautaire, publique et contradictoire des droits revendiqués, est un pas important vers une gestion foncière basée sur les réalités locales. Cette façon de faire permet par ailleurs la médiation des conflits qui se manifestent pendant l'enquête foncière par les membres de la commission

de reconnaissance collinaire, avec bien entendu l'implication de toute personne intéressée. A noter que dans les zones où se sont déroulées les opérations groupées de reconnaissance, près de 70% des conflits qui se manifestent sont résolus par médiation.

3.2. Avancées

Comme déjà sommairement évoqué, l'implantation des services fonciers communaux a commencé dominée par les financements externes. Aujourd'hui, il est fort louable de constater que certaines communes elles-mêmes ont pris conscience de l'importance de ces dispositifs et décident de leur implantation, même sans appui externe direct et les maintiennent en état de fonctionnement. Quelques services fonciers des provinces Muyinga et Kayanza (Nord du pays) sont nés dans ces conditions.

L'autre constat rassurant est que les services dont l'appui a pris fin continuent de fonctionner. Les agents fonciers ont été intégrés dans le staff communal et les lignes de dépenses et de recettes sont prises en compte dans l'établissement du budget annuel des communes. Pour maintenir le cap, presque toutes les communes réaménagent les tarifs de certification, pour compenser, au moins partiellement, le déficit dû au retrait des bailleurs. L'autre stratégie a été l'adaptation des salaires des agents fonciers aux barèmes appliqués pour le personnel communal, étant entendu que les agents fonciers bénéficiaient d'autres avantages pendant l'appui du partenaire externe. Pour préparer cette appropriation, la plupart des bailleurs ont adopté la stratégie de réduire progressivement leur appui et d'exiger aux communes de participer au budget de fonctionnement des services.

Dans la même voie d'appropriation des SFC, il est des communes qui font preuve de beaucoup de dynamisme, cela est le mérite de l'implication des administrateurs communaux qui sont conscients de l'importance de la sécurisation foncière. C'est le cas de la commune Marangara de la province de Ngozi qui, au-delà du maintien du fonctionnement normal du service, est allé jusqu'à poursuivre les reconnaissances systématiques, peu importe la complexité et l'exigence de cette approche en termes de moyens humains et matériels. Cet exemple illustre bien que la volonté de l'administration prime sur les moyens ; la commune procède par une forte mobilisation des acteurs locaux et fait participer les jeunes volontaires, déjà en nombre au niveau communal.

3.3. Défis

Certains défis sont propres à certaines communes et ont trait au degré d'engagement de l'autorité.

C'est par exemple celui ayant trait à l'appropriation-pérennisation des SFC. En effet, certains SFC connaissent des difficultés de fonctionnement dues notamment au paiement irrégulier ou tardif des salaires des agents foncier, une mauvaise répartition des moyens entre les services communaux, le service foncier étant ignoré dans la planification des besoins. L'on note également parfois un déficit d'engagement de l'administration communale dans le suivi et contrôle qualité du travail des agents fonciers, qui en profitent pour ralentir le processus de délivrance des certificats fonciers ou détourner les recettes des services.

L'administration communale occupe donc une place centrale dans le processus d'appropriation du SFC et, par conséquent, dans la préparation de la pérennisation de ce dispositif de gestion foncière. Leur effacement ou leur relâchement fait souffrir le service qui voit son rendement diminuer. Il ne peut y avoir de véritable appropriation si l'administration communale ne s'implique pas activement dans l'intégration effective et dans le suivi et le contrôle de tout le fonctionnement dudit service.

En outre, même si nous avons loué l'initiative de création des SFC par les communes elles-mêmes, cet élan est à suivre de près dans certaines localités où les décisions peuvent être prises alors que l'administration communale n'est pas suffisamment informée des missions du SFC, des conditions nécessaires pour sa mise en marche. Il se pourrait que certaines décisions soient motivées par des calculs politiques. En effet, l'existence d'un service foncier dans la commune fait partie des critères déterminant la note dans l'évaluation des performances des communes. Or, cette évaluation ne questionne pas les modalités de fonctionnement effectif des SFC.

D'autres défis sont communs à tous les SFC.

Le premier concerne le renseignement et l'enregistrement des mutations opérées sur des droits fonciers certifiés au niveau du service foncier communal. D'après les enquêtes déjà menées dans le passé, une infime partie de ces opérations est portée au niveau des SFC. Le non renseignement des mutations risque, à court ou à long terme, de déboucher sur des problèmes de conflits fonciers que la certification foncière est censée prévenir. En effet, la sécurisation foncière assurée par les SFC ne se limite pas uniquement à la délivrance d'un certificat portant sur une propriété foncière qui n'en avait jamais eu. Une véritable sécurisation foncière consiste également en l'enregistrement de toute modification qui intervient sur les droits reconnus ou certifiés. C'est à ce prix que les informations foncières dont disposent les SFC peuvent correspondre à la réalité sur terrain.

Le deuxième est relatif à la place de la femme dans le processus de sécurisation foncière assurée par les SFC. En effet, les études menées sur la problématique des droits fonciers des femmes ont montré que les femmes n'accèdent pas facilement à la terre suite aux barrières coutumières, alors que l'héritage est le principal mode d'accession aux droits fonciers au Burundi. Par conséquent le taux de femmes bénéficiaires des prestations des SFC est très bas dans tous les SFC. Toutefois, certains SFC ont pris la stratégie de sécuriser systématiquement les droits reconnus communautairement aux femmes, notamment le droit d'usufruit, ce qui porte ses fruits dans le cadre des OGR.