



Association pour la Paix et les Droits de l'Homme

# Services fonciers communaux au Burundi AVANCEES, INCERTITUDES ET DEFIS



Avec l'appui de



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direction du développement  
et de la coopération DDC

Février 2014

## Présentation sommaire de l'organisation exécutante



Cette étude, commanditée par Global Rights, a été réalisée par l'Association pour la Paix et les Droits de l'Homme (APDH). Agréée par l'ordonnance ministérielle n° 530/689 du 13 août 1998, l'APDH est une association sans but lucratif de droit burundais qui œuvre dans la promotion de la paix et des droits humains au Burundi. Elle travaille avec les communautés, les institutions publiques, les autres organisations non gouvernementales, nationales et internationales, engagées dans la promotion de la justice, la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits (principalement les conflits fonciers), l'éducation aux droits humains, la démocratie et la gouvernance.

Cette organisation intervient sur les questions foncières depuis 2003 et a développé une expertise dans la mise en place des programmes de gestion foncière décentralisée en collaboration avec d'autres partenaires nationaux et internationaux, dont l'Union Européenne et Global Rights, cette dernière organisation étant par ailleurs notre partenaire de longue date sur les questions foncières. Notre approche de plaidoyer centrée sur des recherches participatives permet de maximiser les chances de réussite des interventions en matière d'éducation aux droits humains et à la paix, de résolution des conflits et de promotion de la participation citoyenne dans la gestion de la chose publique.

**Adresse :** Siège social : Quartier Kigwati, n° 31, Ngozi, Burundi. Tél. 22 30 28 10

**Bureau de liaison :** Bujumbura, Rohero 2, Avenue Bweru, n° 20, Tél. 22 27 46 80

Email : [apdhburundi@yahoo.fr](mailto:apdhburundi@yahoo.fr)

### Auteurs du rapport :

Jean Marie Habwintahe  
René Claude Niyonkuru  
Benoit Birutegusa

### Avec les contributions de :

Camille Munezero  
Louis-Marie Nindorera

Avertissement : Les points de vue contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux de Global Rights ou de la Direction du Développement et de la Coopération de la Confédération helvétique. Les auteurs en assument l'entière responsabilité et en garantissent la véracité dans la limite de leurs investigations sur terrain et du mandat leur confié.

Photo de couverture : Cérémonie de remise de certificats fonciers à Bukirasazi (Sud de Gitega, Burundi)

## SOMMAIRE

Présentation sommaire de l'organisation exécutante .....	2
SOMMAIRE .....	3
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	5
INTRODUCTION GENERALE .....	6
1. Contexte de l'étude .....	6
2. Objectifs spécifiques de l'étude .....	8
3. Approche méthodologique .....	9
CHAPITRE I. DEMANDES DE CERTIFICATS FONCIERS.....	10
I.1. Origine des droits portant sur les propriétés foncières .....	10
I.2. Situation de la demande populaire face à l'offre de sécurisation foncière .....	15
I.2.1. Flux des demandes de certificats fonciers .....	17
I.2.2. Des demandes de certificats fonciers au nom de femmes .....	20
I.2.3. Demande potentielle de certificats fonciers .....	23
I.2.4. Du traitement des demandes de certificats fonciers .....	25
CHAPITRE II. PERENNISATION DU SERVICE FONCIER COMMUNAL.....	29
II.1. Viabilité financière des SFC .....	29
II.2. Pérennisation technique et déontologique des SFC .....	36
II.2.1. Analyse de la stabilité du personnel affecté aux services fonciers communaux .....	37
II.2.2. Les difficultés de remplacement des agents fonciers communaux .....	39
II.2.3. Lacunes de capacités des agents fonciers communaux et des membres des CRC .....	40
II.2.4. Défaut de contrôle de la qualité de l'activité des SFC.....	41
CHAPITRE III. L'ENREGISTREMENT DES MUTATIONS AU SEIN DES SERVICES FONCIERS COMMUNAUX. ....	43
III.1. Faible proportion des transactions portant sur les terres certifiées.....	46
III.2. Faible taux d'enregistrement des mutations au SFC.....	47
III.3. Procédure d'enregistrement disparate des mutations au sein des différents SFC.....	48
III.4. Transactions portant sur des terres en procédure de certification .....	50

## CHAPITRE IV. OBSTACLES AU TRAVAIL DES SFC AU REGARD DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE 50

IV.1. De la difficulté d'exclure les terres domaniales durant la constatation par les SFC des droits appropriés .....	51
IV.1.1. Les demandes de certificats fonciers portant sur des terres d'origine domaniale .....	51
IV.1.2. Attribution des terres domaniales difficile à gérer dans le cadre du SFC.....	52
IV.1.3. Méconnaissance de la législation de l'eau.....	53
IV.2. De la difficulté à délimiter les marais.....	54
IV.3. De la nécessaire collaboration entre les services fonciers déconcentrés et les SFC .....	54
IV.4. Les pratiques du cadastre en matière de mesurage des parcelles au bord des routes.....	55
IV.5. Suppression de la taxe communale sur la vente des propriétés .....	55
IV.6. Le code foncier dans son chapitre des droits certifiés et le projet de décret relatif à la certification des droits fonciers .....	57

## CHAPITRE V. L'APPORT DES SFC DANS LA REDUCTION DES CONFLITS FONCIERS ET LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE..... 58

V.1. L'apport des SFC dans la prévention et la résolution des conflits .....	58
V.1.1. L'aspect résolution des conflits fonciers .....	58
V.1.2. L'aspect prévention des conflits fonciers.....	61
V.2. Le certificat foncier et l'accès au crédit .....	62

## CHAPITRE VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....

## ANNEXE : Tarifs appliqués par les SFC..... 77

## BIBLIOGRAPHIE..... 78

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

APDH	: Association pour la Paix et les Droits de l'Homme
BRB	: Banque de la République du Burundi
C.C.I	: Caisse Coopérative Indépendante
C.N.F.A.L	: Centre National de Formation des Acteurs Locaux
C.R.C	: Commission de Reconnaissance Collinaire
CFN	: Commission Foncière Nationale
COOP.E.C	: Coopérative d'Epargne et Crédit
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB	: Coopération Technique Belge
F.I.D.A	: Fonds International de Développement Agricole
M .E.E.A.T.U	: Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
O.D.A.G	: Organisation pour le Développement de l'Archidiocèse de Gitega
O.D.E.B	: Organisation pour la Défense de l'Environnement au Burundi
OGR	: Opérations Groupées de Reconnaissance
P.C.D.C	: Plans Communaux de Développement Communautaire
P.P.C.D.R	: Programme Post Conflit de Développement Rural
R.C	: Reconnaissance Collinaire
S.F.C	: Service Foncier Communal
U.C/P.N.F	: Unité de Coordination du Programme National Foncier
UCODE	: Union pour la Coopération et le Développement

## INTRODUCTION GENERALE

### 1. Contexte de l'étude

Au Burundi, les droits fonciers des populations sont confrontés à une grande insécurité juridique, surtout en milieu rural. Différentes études, notamment les enquêtes participatives consignées dans la publication « Transition foncière dans l'Afrique des Grands Lacs »<sup>1</sup> et différents diagnostics socio- fonciers font état de (1) l'absence de moyens de preuve écrite et (2) la faible valeur juridique des moyens de preuve écrite les plus usités en milieu rural, ce qui conduit à une insécurité généralisée sur les terres des populations rurales du Burundi. De plus, la crise socio politique qu'a traversée notre pays durant plus d'une décennie - de 1993 à 2008 (date de signature de cessez-le-feu du dernier mouvement rebelle)- est à l'origine de la perte de la moitié des moyens de preuves écrites<sup>2</sup>, obligeant ainsi leurs anciens détenteurs à recourir au témoignage, moyen de preuve le moins fiable et aux conséquences néfastes multiples. Les résultats des diagnostics socio-fonciers dans plus de 10 communes rurales du Burundi révèlent une quasi-absence des titres fonciers en milieu rural. La complexité et la cherté des procédures ainsi que la très faible déconcentration des bureaux<sup>3</sup> des titres fonciers expliquent en grande partie cette situation. De ce fait, on comprend aisément que les droits fonciers des populations rurales qui, dans une grande mesure, ont un faible revenu, ne sont pas sécurisés.

Les services fonciers communaux (SFC) sont créés dans le cadre de la décentralisation des communes figurant dans la loi fondamentale du Burundi. En vertu de la constitution de la République du Burundi en vigueur et de la loi n° 1/ 23 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale qui accordent aux communes une autonomie administrative et financière, des expériences pilotes de gestion foncière décentralisée à travers la mise en place et le fonctionnement des SFC ont été initiées à partir de 2008 pour faire face à ce problème et en vue d'inspirer le projet de code foncier qui était en cours de rédaction. L'expérimentation des SFC a débuté depuis fin 2007-début 2008 dans 4 communes pilotes appuyées par la Coopération Suisse et l'Union Européenne. Deux ans plus tard, le décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi a vu le jour énonçant de manière claire la création du SFC. La promulgation de la loi n° 1/13 portant révision du code foncier du Burundi est intervenue pour instaurer un cadre légal par excellence aux SFC et surtout pour établir la valeur juridique du document délivré à ce niveau, le certificat foncier. Aujourd'hui, force est de constater une extension progressive du dispositif de gestion foncière décentralisée à d'autres communes par les mêmes partenaires techniques et financiers et d'autres nouveaux qui depuis un certain temps, affichent à l'égard de cette expérience un intérêt manifeste. Au mois de janvier 2014, 26 SFC étaient opérationnels sur le plan national avec l'appui de différents partenaires et au moins 17 autres devraient bientôt voir le jour.

<sup>1</sup><https://www.google.fr/#q=%C2%AB+Transition+fonci%C3%A8re+dans+l%E2%80%99Afrique+des+Grands+Lacs+%C2%BB+>

<sup>2</sup> Analyse des rapports du diagnostic socio-fonciers dans 4 communes de la province de Gitega

<sup>3</sup> Seuls trois bureaux des titres fonciers à savoir Gitega, Ngozi et Bujumbura existent au Burundi pour servir tout le pays



Ces services ont le mérite d'être géographiquement proches de la population rurale, d'impliquer fortement les populations locales dans le processus de validation des droits fonciers, de délivrer un document établissant le droit de propriété à un coût ajusté aux conditions économiques des populations rurales, opposable aux tiers et permettant la constitution d'hypothèque.

Chaque SFC a sa propre histoire. La plupart de ces SFC ont bénéficié de subventions de différentes sources et à des périodes différentes. Toutefois, l'approche de mise en place est similaire dans toutes les communes et les acteurs concernés se rencontrent régulièrement pour la capitalisation des différentes expériences de terrain. Conséquemment, la terminologie utilisée est identique, malgré les particularités observées dans la mise œuvre des activités du SFC.

Grâce aux informations fournies par les gestionnaires des projets d'appui aux SFC, les agents des SFC et les représentants des communes<sup>4</sup>, l'état des lieux des SFC sur le plan qualitatif est, de manière générale, connue des personnes intéressées. En outre, des initiatives de monitoring des SFC commencent à voir le jour. En effet, les services d'écoute et d'orientation des populations auprès des SFC, initiés par l'ODEB en partenariat avec Global Rights, avec l'appui financier de la coopération suisse, ont également permis de découvrir, dans une certaine mesure, le degré de satisfaction des populations par rapport aux prestations des SFC. Toutefois, les avantages, défis et dysfonctionnements fournis par différentes sources ne sont pas documentés ou le sont moins qualitativement, quantitativement et géographiquement pour éclairer et susciter davantage la conscience des intervenants et des décideurs à différents niveaux. Ce travail contribuera à trouver des solutions aux problèmes qui s'opposent au fonctionnement normal des SFC.

Dans ce rapport, il sera question de fournir des données documentées et de comparer les probabilités d'évolution (impacts positifs ou négatifs) en cas de statu quo ou en cas d'amélioration de la gestion des SFC.

## 2. Objectifs spécifiques de l'étude

- Récolter et analyser les données tant qualitatives que statistiques contenues dans les documents des SFC (modes d'acquisition des propriétés foncières, demandes ventilées par sexe, volume des reconnaissances effectuées, volume des conflits réglés par rapport aux oppositions formulées, volume des certificats établis et des certificats payés) ;
- Analyser l'apport du processus de certification foncière dans la prévention et la résolution des conflits ;
- Documenter les informations qualitatives et quantitatives relatives à la constitution d'hypothèque du certificat foncier ;
- Analyser la possibilité de pérennisation financière du SFC à travers (1) les recettes générées par les SFC, (2) les coûts de leur fonctionnement ainsi que l'évolution des recettes des communes ;
- Epingler les problèmes d'enregistrement des mutations ;
- Analyser les défis majeurs des SFC ;
- Proposer des améliorations en vue du bon fonctionnement des SFC.

---

<sup>4</sup>Deux ateliers ont été organisés. Le premier, à l'endroit des agents fonciers, a eu lieu le 3 juillet 2013 à l'hôtel « Waterfront » ; le second, à l'endroit des administrateurs communaux, des présidents des conseils des communes pourvues de SFC ainsi que des responsables des projets qui appuient les SFC ou leurs délégués s'est tenu à l'hôtel le Paradis, à Kayanza, du 10 au 11 Juillet 2013.

Tableau n°1: Zone d'action de l'étude d'évaluation des SFC

N°	Communes	Provinces	Partenaires d'appui
1	Ruhororo	Ngozi	Coopération suisse <sup>5</sup>
2	Ngozi		
3	Mutaho	Gitega	Union Européenne <sup>6</sup>
4	Bukirasazi		
5	Itaba		
6	Nyabikere	Karuzi	
7	Nyabitsinda	Ruyigi	Sans appui <sup>7</sup>
8	Mishiha	Cankuzo	Sans appui <sup>8</sup>

### 3. Approche méthodologique

#### a. Analyse documentaire

Les premiers SFC initiés à titre expérimental datent de 2008. Comme ces dispositifs sont relativement jeunes, les travaux déjà menés sur la matière ne sont pas nombreux mais quelques études et documents publiés sur le sujet, le cadre législatif et réglementaire relatif à la gestion foncière décentralisée et les rapports des SFC ont été consultés.

<sup>5</sup> A travers le projet foncier de Ngozi

<sup>6</sup> A travers le programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « GUTWARA NEZA »

<sup>7</sup> Le projet d'appui aux populations vulnérables appuyé par la Coopération Technique Belge n'appuyait plus la commune au moment de l'enquête

<sup>8</sup> Le programme Post Conflit de Développement Rural, PPCDR financé par l'union Européenne n'appuyait plus la commune au moment de l'enquête

## **b. Collecte et dépouillement des données**

Le travail de recherche sur les SFC a été mené à travers :

- la collecte et l'analyse des données contenues dans différents documents en usage auprès des SFC (formulaires, registres, fiches, etc.)
- l'analyse des rapports financiers des communaux, des procès verbaux des réunions des conseils communaux et des données disponibles dans les institutions de micro finance, etc.

## **c. Entretiens et focus group**

Ont également été menés des entretiens avec certaines personnes impliquées dans l'enregistrement ou la certification des droits fonciers. Il s'agit notamment des cadres des projets d'appui aux SFC, des agents fonciers communaux, des administrateurs communaux et des conservateurs des titres fonciers de Ngozi et Gitega. Nous nous sommes également entretenus avec des acteurs de la résolution des conflits fonciers notamment des juges des tribunaux de résidence.

Pour mieux appréhender la question de l'enregistrement des mutations foncières à la suite des transactions portant sur une partie ou la totalité des terres déjà enregistrées, un entretien avec un échantillon de détenteurs de certificats fonciers a été effectué. Il était question de voir si des terrains certifiés avaient déjà fait objet de transaction, d'analyser les raisons à la base de ces transactions, de vérifier l'enregistrement de la mutation au nom du nouvel acquéreur, etc. Un échantillon de 100 parcelles a été retenu par commune et les communes d'Itaba et de Ruhororo ont constitué la zone d'étude.

En outre, des focus group ont été animés à l'endroit des autorités administratives locales, les élus collinaires, les Bashingantahe, les membres des CRC, etc. Toutes ces personnes ont un mot à dire dans la gestion foncière et sont impliquées dans la résolution des conflits dont la majeure partie sont fonciers.

## **CHAPITRE I. DEMANDES DE CERTIFICATS FONCIERS**

En vertu du code foncier en vigueur, en son article 388, le certificat foncier est établi sur demande de l'intéressé. Dans ce chapitre, il sera question d'analyser l'origine du droit de propriété portant sur les terres faisant l'objet de demandes de certificats fonciers, les flux de demandes de certificats fonciers en général et ceux introduits particulièrement au nom des femmes ainsi que la capacité de traitement de ces demandes par les SFC.

### **I.1. Origine des droits portant sur les propriétés foncières**

La présente partie permet d'identifier les modes les plus fréquents d'acquisition des terres objet de certificats fonciers. La connaissance des modes d'acquisition permet de mesurer les catégories de terres les plus certifiées et de penser aux stratégies de sensibilisation adaptées à chaque groupe cible.

Au SFC de Ruhororo, les données n'ont pas été compilées pour faire ressortir le mode d'acquisition des terres certifiées par le truchement des opérations groupées de reconnaissance. L'analyse des modes d'acquisition s'est donc faite sur base des demandes introduites de manière individuelle. Il n'y a que dans la commune de Ngozi que les données ressorties des OGR, bien compilées, font ressortir le mode d'acquisition des terres de manière systématique.

Tableau n°2 : Origine du droit de propriété foncière

Communes	Achat	Familiales	Donation	Autres	Total
<b>Ruhororo</b>					
Effectif des demandes	2311	67	36	12	2426
Femmes	93	10	2	1	106
<b>Mutaho</b>					
Effectif des demandes	1534	158	35	9	1736
Femmes	94	31	5	0	130
<b>Bukirasazi</b>					
Effectif des demandes	492	69	15	5	581
Femmes	45	4	2	1	52
<b>Nyabikere</b>					
Effectif des demandes	1103	112	60	25	1 300
Femmes	83	28	15	3	129
<b>Itaba</b>					
Effectif des demandes	1603	100	32	32	1767
Femmes	184	31	8	6	229
<b>Nyabitsinda</b>					
Effectif des demandes	2666	239	15	260	3180
Femmes	308	39	7	62	416
<b>Mishiha</b>					
Effectif des demandes	1466	209	62	230	1967
Femmes	62	14	9	11	96
<b>Ngozi</b>					
Effectif des demandes (isolées+groupées)	5464	4781	578	49	10872
Femmes	503	122	37	17	679
<b>Total</b>	<b>16639</b>	<b>5735</b>	<b>833</b>	<b>622</b>	<b>23829</b>

Source : Enquête de terrain, calculs de l'auteur

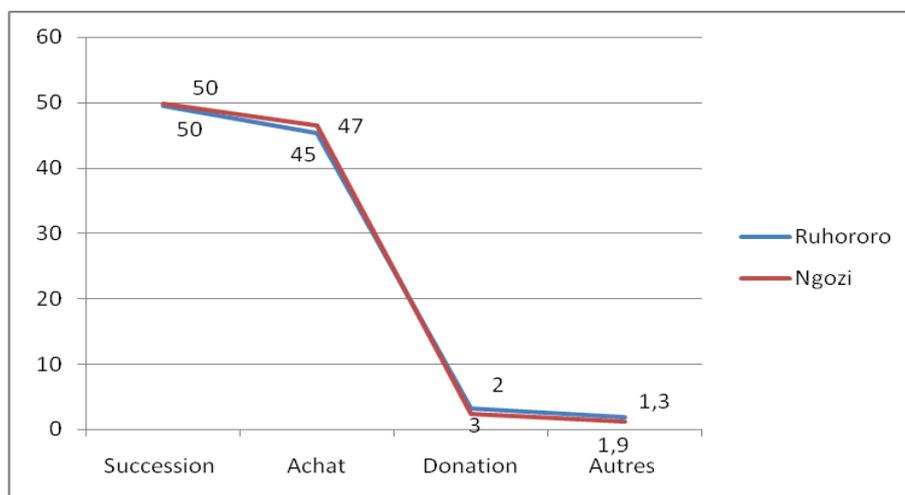
Parmi les requérants de certificats fonciers, figurent 16 associations enregistrées dans les communes de Ruhororo (5) et Mutaho (11). Des terres autrement acquises, nous enregistrons, 233 cas et 168 cas de cession respectivement dans les communes Nyabitsinda et Mishiha. Dans la commune d'Itaba, nous identifions 16 cas de cession et 11 cas de legs parmi les terres autrement acquises. A Nyabitsinda, nous comptons deux cas de demande de certificat foncier sur l'*igiseke*<sup>9</sup> sur les 39 demandes de certificats fonciers introduites par les femmes.

Au SFC de Ngozi, au 31 octobre 2013, sur 25480 propriétés foncières enquêtées et mesurées, l'origine des propriétés foncières ayant déjà fait objet d'enquête dans le cadre des OGR était répartie entre succession (11836), achat (12702), donation (618) et d'autres modes d'acquisition (324).

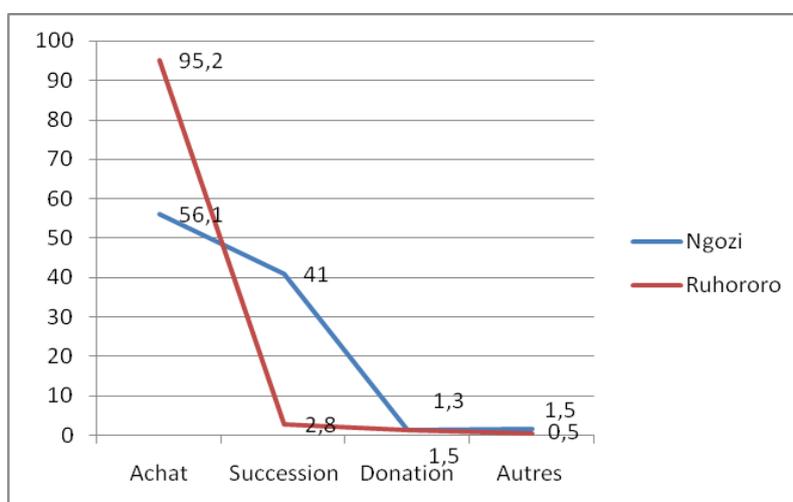
<sup>9</sup> L'*igiseke* est une petite portion de terre qui revient aux filles lors du partage de la terre successorale avec leurs frères. Sur ce lopin de terre, elles n'y exercent que le droit d'usufruit viager, qui s'expire avec leur décès. Leurs descendants n'ont aucun droit sur cette terre après la mort de leurs mères

Au SFC de Ruhororo, au 31 octobre 2013, sur 16349 propriétés foncières enquêtées et mesurées, l'origine des propriétés foncières ayant déjà fait objet d'enquête dans le cadre des OGR était répartie entre succession (8099), achat (7421), donation (517) et d'autres modes d'acquisition (312).

**Représentation graphique n°3 : proportion des modes d'acquisition des terres dans les communes de Ngozi et Ruhororo**



**Représentation graphique n°4 : La répartition des demandes de certificats fonciers en fonction des modes d'acquisition dans les communes de Ngozi et Ruhororo**



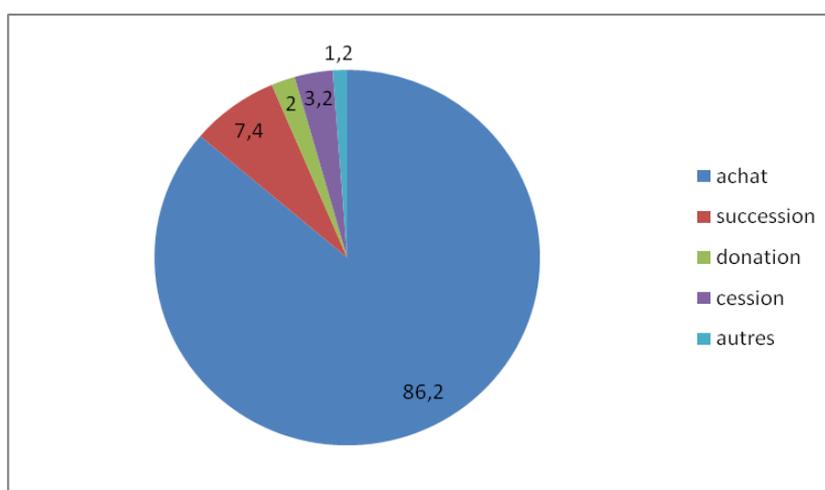
De cette représentation graphique, il ressort que dans la commune Ruhororo, les terres acquises par succession (49,5%) sont supérieures, même si c'est légèrement, aux terres acquises par achat (45,4%). Dans la commune de Ngozi, la tendance est presque la même. Les terres acquises par succession représentent 49,9% tandis que les terres acquises par achat représentent 45,4%. Comme le montre le tableau ci-haut, dans la commune de Ruhororo, malgré la supériorité du volume des terres familiales par rapport aux terres achetées, elles ne font objet de demande de certificats fonciers que dans une très faible proportion. En effet, sur 2426 demandes de certificats fonciers introduites dans le cadre des demandes isolées, 2318 d'entre elles concernent des terres acquises par achat, contre seulement 57 acquises par voie de succession, soit 34 fois plus que les terres acquises par succession.

Dans la commune d'Itaba, les terres acquises par succession représentent 5,7% contre 90,7% des terres acquises par achat. Quant à la commune Nyabitsinda, les cas de succession représentent 7,5% dont 2 cas de certification des terres en usufruit (igiseke) tandis que les demandes sur des terres acquises par achat représentent 83,8% de la demande. Les communes de Nyabikere et Mutaho comptent respectivement 8,6 % et 9,1% pour les demandes portant sur les terres acquises par succession, 84, 8% et 88, 4% pour les terres acquises par achat.

Les communes qui comptent une proportion relativement plus élevée de demandes portant sur les terres acquises par succession sont Bukirasazi et Mishiha. Il s'agit de 10,6% pour Mishiha et 11,9% pour Bukirasazi tandis que les mêmes communes comptent respectivement 74,5% et 84,7% pour les terres acquises par achat.

Le graphique suivant montre les statistiques globales des modes d'acquisition dans sept communes de la zone de l'étude sur la matière relative aux SFC à part de la commune de Ngozi qui, comme le montre la représentation graphique n°2, constitue une exception.

**Représentation graphique n°5 : Statistiques globales des modes d'acquisition des terres objet de certification dans sept communes de la zone de l'étude**



De ces statistiques, nous pouvons conclure que les terres acquises par succession sont très faiblement certifiées au sein des différents services fonciers communaux.

D'après les participants aux focus groups animés par l'APDH sur huit collines des communes de Ngozi et Ruhororo, les principales raisons à la base de la faible demande de certificats fonciers sur les terres acquises par succession sont :

- la faible sensibilisation de la population qui n'a eu lieu qu'au début de la création du SFC alors qu'il y a un nombre important de citoyens qui n'ont pas pris part à ces séances de sensibilisation ;
- Les faibles moyens financiers de la population, la priorité étant accordée aux terres acquises par achat ;
- l'indivision étant une caractéristique de nombreuses terres d'origine familiale, aucun membre de la famille ne prend la responsabilité de supporter financièrement le coût lié à la procédure de certification.

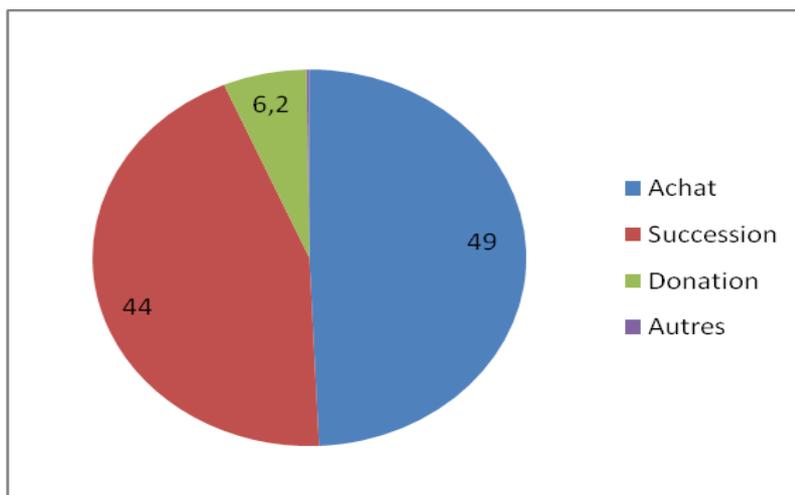
Le débat demeure ouvert sur les raisons à la base de la certification plus prononcée des terres achetées par rapport aux terres acquises par succession.

D'après une certaine opinion, le faible taux présumé de conflictualité sur les terres acquises par succession serait en partie à la base de la faible demande de certificats fonciers sur ces catégories de terres. Cette hypothèse est battue en brèche par les résultats des différents diagnostics socio-fonciers menés dans une dizaine de communes. En effet, ils révèlent la prédominance des conflits fonciers familiaux par rapport au volume des conflits relatifs à la remise en cause des contrats de vente. Par ailleurs, l'analyse quantitative des conflits résolus dans le cadre des OGR dans tous les SFC appuyés par la coopération suisse montrent que les conflits fonciers sont plus nombreux sur les terres acquises par succession.

#### **Le SFC de Ngozi, une exception à la tendance générale tant suivant les demandes isolées que selon les OGR**

Dans le cadre des demandes sporadiques, le graphique en courbe n°2 montre que le SFC de Ngozi a reçu 56,1% de demandes de certificats fonciers portant sur des terres acquises par achat contre 41% portant sur des terres acquises par voie de succession. En effet, au 31 octobre 2013, sur 1932 demandes de certificat foncier, 1084 portaient sur des terres acquises par achat tandis que 793 concernaient des terres acquises par succession.

#### **Représentation graphique n°6 : Opérations groupées de reconnaissance : Mode d'acquisition des terres faisant l'objet de demandes de certificats fonciers**



Dans le cadre des OGR, le graphique en fromage n°4 montre qu'au sein du SFC de Ngozi, l'effectif des demandes portant sur les terres acquises par achat dépasse très légèrement le nombre des demandes portant sur les terres acquises par dévolution successorale, 4378 demandes contre 3986 sur 8940, soit près de 49% contre 44,6%. De ce fait, la commune de Ngozi constitue un cas d'école pour d'autres services fonciers communaux. En effet, alors que les SFC ont été initiés en vue de la sécurisation des droits portant sur toutes les catégories de terres, seul le SFC de Ngozi compte un nombre considérable de demandes de certificats fonciers portant sur les terres acquises par dévolution successorale.

## **I.2. Situation de la demande populaire face à l'offre de sécurisation foncière**

Cette partie du rapport permet de comprendre le niveau d'adhésion de la population en général face à l'offre des SFC, la plupart appuyés techniquement et financièrement, en sécurisation foncière et la part des demandes de certificats fonciers introduites au nom de femmes. En outre et essentiellement, nous allons, à travers cette partie du rapport, découvrir la capacité de réponse des SFC à ces demandes.

Tableau n°7 : Volume des demandes de certificats fonciers et évolution de leur traitement

Noms des SFC	Dates d'ouverture des SFC	Nombre de demandes					Nombre de reconnaissances		Nombre de certificats fonciers établis		% de certificats fonciers délivrés par rapport à la demande		Nombre d'oppositions	
		Groupées		Isolées			groupées	isolées	groupées	isolées	Groupées	isolées	Non levées	Levées
		M	F	M	F	autres								
<b>Mutaho</b>	28/12/2010	-	-	1595	130	11	-	875	-	502	-	23	29	7 <sup>10</sup>
<b>Bukirasazi</b>	29/12/2010			522	52	7	-	322	-	300	-	39,4	26	5
<b>Itaba</b>	29/6/2009	-	-	1528	229	10	-	991	-	753 <sup>11</sup>	-	23,1	4	14
<b>Nyabitsinda</b>	2/8/2010			2760	416	4		1237	-	888	-	16,5	7	12
<b>Mishiha</b>	29/1/2013			1871	96	0	-	66	-	65	-	2,6	7	12
<b>Nyabikere</b>	29/12/2010			1154	129	17	-	940	-	545	-	41,9	28 <sup>12</sup>	4
<b>Ruhororo</b>	8/4/2010	1517	28	2315	106	5	16349	2162	1415	1806	44,3	41,3	440 <sup>13</sup>	381
<b>Ngozi</b>	1/8/2011	8602	338	1586	341	5	25480	1802	7.368	1.776	82,3	73,7	185	1496
<b>Total</b>		<b>10119</b>	<b>366</b>	<b>13331</b>	<b>1499</b>	<b>59</b>	<b>41829</b>	<b>8395</b>	<b>8768</b>	<b>6635</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>646</b>	<b>1931</b>

Les résultats consignés dans le tableau ci-haut permettent d'évaluer le rendement des huit SFC tout au long du processus de réception et de traitement des demandes de certificats fonciers.

<sup>10</sup> Ces données disponibles concernent seulement 2013. Les années 2011 et 2012 ne sont pas documentées

<sup>11</sup> dont 55 erronés (constats faits par les agents fonciers communaux remplaçants des anciens) et 55 dont les propriétaires ne peuvent pas être répertoriés

<sup>12</sup> Les oppositions reçues sur terrain ne sont mentionnées nulle part

<sup>13</sup> dont 80 de 2011 et 2012 non documentés en termes de conflits résolus dans le cadre des demandes isolées

### I.2.1. Flux des demandes de certificats fonciers

Les demandes introduites et traitées par un SFC permettent de déterminer sa capacité de travail.

D'abord, il convient de signaler que, malgré le jeune âge des SFC<sup>14</sup>, les demandes de certificats fonciers sont quantitativement de loin plus importantes que les demandes de titres fonciers sur les terres non viabilisées<sup>15</sup>. La proximité géographique des SFC, la simplification des procédures et l'accessibilité financière du certificat constituent des facteurs importants pour expliquer cette forte demande de certificats fonciers.

Pour accroître davantage le volume et les catégories de terres couvertes par le processus de certification foncière, les communes appuyées par la coopération suisse, dont Ngozi et Ruhororo, ont opté pour une approche de reconnaissances groupées<sup>16</sup>, combinée aux demandes sporadiques sur les collines non couvertes par ces opérations presque systématiques.

Toutefois, au regard des facilités offertes en vue de l'obtention du certificat grâce à l'appui du projet, un véritable contraste se manifeste. Actuellement, la forte offre de sécurisation foncière par les communes grâce à l'appui des projets se heurte à la faible réponse de la population, la demande de certificats restant très faible. Pour le moment, la sécurisation foncière se limite, dans une large mesure, à la reconnaissance publique et partagée des droits fonciers et n'aboutit pas au certificat foncier.

En effet, à part la commune de Ngozi qui enregistre des demandes de certificats fonciers relativement importantes : 8.940 demandes sur 25.480 terrains enquêtés et mesurés, soit 35% des terrains enquêtés et mesurés, le rythme d'introduction des demandes de certificats dans les autres communes reste faible y compris dans la commune de Ruhororo où l'approche « opérations groupées de reconnaissance » a commencé il y a déjà deux ans. Dans cette commune, dans le cadre des OGR, sur 16.349 terrains ayant fait l'objet de reconnaissance, seules 1.545 demandes de certificats ont été introduites, soit 9,45%.

Si l'on analyse les demandes isolées, 1.685 demandes de certificats individuels avaient été introduites dans la commune de Ngozi depuis le 1er août 2011 tandis que dans la commune de Ruhororo, 2426 demandes avaient déjà été reçues au 31 octobre 2013, soit une demande plus importante que dans le cadre des OGR. Les deux communes de la province de Ngozi n'ont pas de difficultés à traiter rapidement les demandes introduites du fait qu'elles sont appuyées par un partenaire, la coopération suisse, qui mobilise tous les moyens techniques, matériels et financiers requis pour ce travail. Néanmoins, malgré la reconnaissance des droits fonciers des communautés à travers l'enquête parcellaire, la mobilisation des demandes de certificats fonciers reste problématique comme le laisse voir la commune de Ruhororo.

La question qui reste pendante et à laquelle il faut absolument chercher une réponse est de savoir pourquoi la population ne répond pas très massivement à la forte offre en sécurisation foncière grâce à l'appui des projets malgré les séances de sensibilisation de la population et les prix promotionnels d'acquisition des certificats fonciers surtout dans le cadre des OGR ?

En plus des services fonciers communaux de Ngozi et de Ruhororo, la plupart d'autres services fonciers communaux de notre zone d'étude appuyés par d'autres partenaires ou sans appui n'arrivent pas à mobiliser suffisamment de demandes de certificats fonciers. Le cas du SFC de Bukirasazi est assez éloquent à ce sujet. Il n'a reçu que 581 demandes de décembre 2011 au mois d'octobre 2013, soit une moyenne de 205 demandes par an, 17 demandes de certificats fonciers par mois et moins d'une demande par jour de travail.

On constate que les seules communes de Mishiha, Nyabitsinda et Mutaho reçoivent une moyenne annuelle de demandes suffisante pour le travail de deux agents fonciers communaux dynamiques, soit au moins 500 demandes de certificats fonciers par an (le raisonnement suivi sera précisé ultérieurement dans ce rapport).

Par contre, les autres SFC doivent fournir davantage d'efforts en vue de la mobilisation de demandes suffisantes pour le travail des agents fonciers communaux sur toute l'année.

En plus des raisons, déjà partagées, avancées par les participants au focus group pour justifier le faible taux de demandes de certificats fonciers sur les terres de succession, ces catégories les ont complétées par d'autres pour justifier la relative faible réponse de la population pour la certification des terres en général. Il s'agit notamment de la lenteur excessive dans le traitement des demandes de certificats fonciers : attente vaine pour la reconnaissance malgré les rendez-vous fixés, lenteur dans la délivrance des certificats fonciers, etc. En effet, les demandeurs de certificats qui les ont attendu indéfiniment découragent les autres qui voulaient se lancer sur cette voie. De plus, la rumeur selon laquelle la certification foncière est une façon déguisée de recenser les terres afin de les spolier continue à courir et limite le flux des demandes de certificats fonciers, d'après les participants au focus group. L'existence d'indigents incapables de supporter le prix du certificat foncier est également l'un des éléments qui expliquent le faible taux de demande de certificats fonciers. A travers les rapports des services d'écoute et d'orientation de la population auprès des SFC rédigés par l'ODEB, la population des communes de Nyabitsinda, Marangara et Kiremba estiment que leurs communes sont vastes et que par conséquent, certaines collines sont très éloignées du chef-lieu. En plus des raisons à la base de la faible demande de certificats fonciers avancées par les participants au focus group, nous en avons relevé d'autres, relatives notamment à des barrières financières à la certification foncière érigées par certaines communes. Cet état de fait est par ailleurs confirmé par les rapports produits par l'ODEB.

A titre illustratif, nous pouvons citer les cas d'exigence préalable du paiement de la taxe de transaction portant sur la propriété foncière avant toute réception de la demande de certificats fonciers, laquelle taxe n'est même pas harmonisée dans toutes les communes. La plupart des communes font payer 10% du prix d'achat de la propriété tandis que d'autres communes font payer 3% de ce prix. Pourtant, la loi instituant cette taxe a été abrogée à travers la loi n° 1/31 du 4 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction des propriétés foncières et d'immeubles. D'après l'administrateur de Ngozi qui était sénatrice lors de l'adoption de cette loi, l'application d'une taxe de 3% du prix d'achat de la propriété foncière dans sa commune trouve sa justification dans un discours du Président de la République, à l'occasion de l'accueil des rapatriés. Il aurait déclaré que la taxe de transaction foncière est réduite à 3% pour rendre la tâche facile aux rapatriés qui pourront s'acheter des propriétés foncières<sup>17</sup>.

Au cours de l'atelier organisé par Global Rights à l'endroit de 19 représentants des communes pourvues de SFC (administrateurs communaux et 1 représentant du conseil communal par commune) au mois de juillet 2013, ces derniers ont été informés de l'existence de cette loi. Certains administrateurs communaux ont catégoriquement refusé d'appliquer cette loi et exigent préalablement une réunion avec les hautes autorités du pays. C'est le cas de la commune Bukirasazi qui comporte la plus faible demande de certificats fonciers, notamment à cause de cette taxe systématiquement exigée avant toute demande de certificat foncier. La commune va plus loin en procédant à la réévaluation du prix d'achat de la propriété foncière sur base des dimensions mentionnées sur les conventions entre acheteur et vendeur.

D'autres communes exigent notamment des contributions au développement local avant que les demandes de certificats fonciers ne soient reçues par les SFC. Ainsi, en plus du prix du certificat foncier, la commune de Ngozi fait payer 5.000 BIF au requérant de certificat foncier sur une terre rurale et de 20.000 BIF à 100.000 BIF aux requérants de certificats fonciers sur une terre urbaine en fonction de la valeur du terrain dans le but de contribuer au projet de pavage de la ville de Ngozi, soit une majoration qui peut atteindre 4900%. De telles pratiques ne font que limiter le flux de demandes de certificats fonciers et compromettent l'initiative de sécurisation foncière au niveau communal.

Même parmi les participants aux focus groups, essentiellement des leaders communautaires, la proportion des gens qui n'ont pas encore acquis de certificat foncier est plus importante que celle des personnes ayant déjà fait certifier leurs terres. Les diverses raisons avancées ne sont pas différentes du reste de la population. Si les leaders n'ont pas suffisamment conscience de l'intérêt de la sécurité foncière et ne prennent pas le devant, le risque que le reste de la population n'adhère pas massivement à la sécurisation foncière est grand par manque d'effet d'entraînement. Le faible taux de demandes de certificats fonciers de manière générale et sur les terres acquises par succession de façon particulière méritent une étude plus fouillée pour en déterminer les causes.

### **Les opérations groupées de reconnaissance**

Tout en gardant également l'approche « demande isolée », l'approche « opérations groupées de reconnaissance » a été retenue par le projet foncier de la coopération suisse et les communes appuyées comme une alternative à la faible demande et à la faible capacité de traitement des demandes de certificats fonciers dans le cadre de l'approche « demandée isolée ». Il était question également d'élargir le champ des catégories de terres objet du processus de certification (ex.: terres successorales). Même si ces objectifs ne sont totalement atteints, l'approche est caractérisée par d'autres nombreux avantages certains.

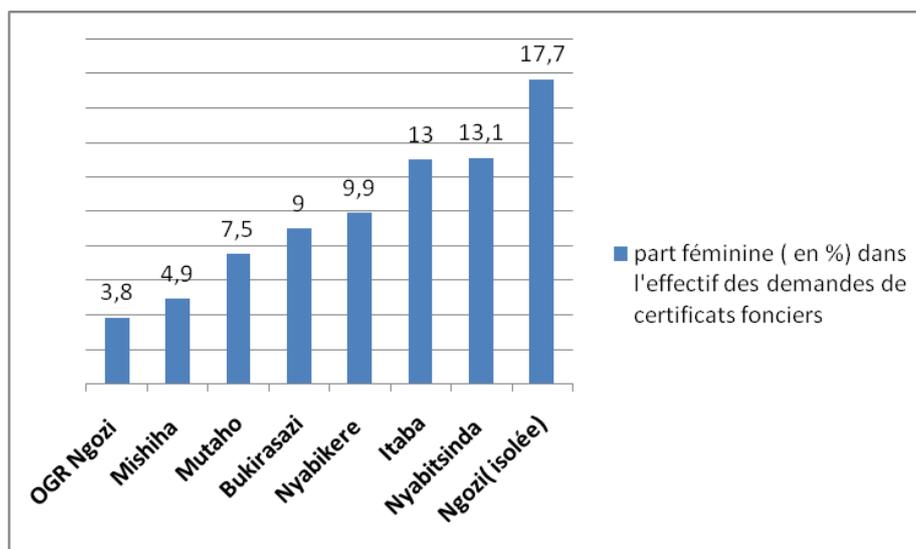
### **La plus-value des OGR**

Comme nous l'avons déjà vu, certes les OGR n'aboutissent aux certificats fonciers que dans une moindre mesure mais (1) elles aboutissent à la reconnaissance publique des droits fonciers lors des enquêtes foncières (2), offrent un cadre de résolution des conflits fonciers à travers un consensus communautaire, (3) incitent les gens, dans une certaine mesure, à la demande du certificat foncier et (4) fournissent des données statistiques fiables impossibles d'avoir autrement. Il s'agit notamment des données relatives à l'exigüité des terres, à la taille moyenne des parcelles par ménage, l'accès à la terre pour les femmes et la sécurisation de leurs droits fonciers, la répartition des modes d'acquisition sur les collines, l'ampleur des conflits fonciers, le degré de résolution des conflits fonciers par les SFC, le niveau de sécurisation des droits fonciers portant sur les terres dont les conflits sont résolus par médiation, le niveau de diminution des affaires foncières dans les tribunaux de résidence et au niveau communautaire, les hypothèques des certificats fonciers, le degré de remboursement et les risques de perte des droits fonciers pour cause d'insolvabilité, l'accès au microcrédit, l'enregistrement des mutations, le taux de certification des terres acquises par dévolution successorale, etc. Toutefois, il faut une exploitation rationnelle des données fournies et un cadre législatif adéquat pour prendre en compte cette approche. En outre, cette approche exige d'importants moyens financiers que dans leur état actuel, les communes ne peuvent avoir à elles seules. Il serait hautement souhaitable que les partenaires des communes dans le cadre de cette approche appuient jusqu'à la couverture totale des communes afin de leur laisser le travail qui est à leur portée.

## I.2.2. Les demandes de certificats fonciers au nom de femmes

Le but de cette partie consiste à nous aider à connaître et comprendre le niveau de certification des droits fonciers des femmes dans un contexte marqué par les nombreuses barrières légales et sociologiques liées à l'accès à la terre pour les femmes.

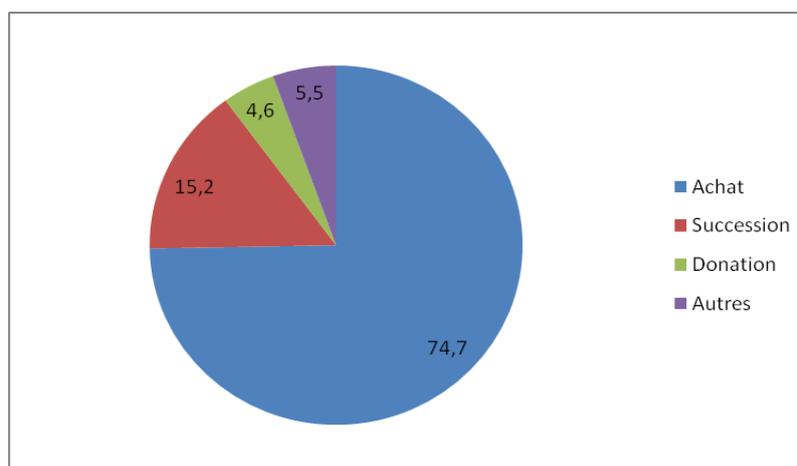
**Représentation graphique n°8 : proportion des terres certifiées au nom de femmes**



Dans la commune de Ruhororo, la dernière en termes de volume de demandes de certificats fonciers au nom des femmes, si l'on considère les demandes isolées, l'évolution des demandes inscrites au nom des femmes, 4,4%, est en parfaite harmonie avec la répartition des parcelles dans les collines suivant les modes d'acquisition. En effet, sur 16.349 propriétés foncières déjà enquêtées et mesurées dans le cadre des OGR, seules 654 soit 4%, ont pour propriétaires les femmes. Dans le cadre des demandes sporadiques, la commune qui compte le nombre le plus élevé de demandes de certificats fonciers introduites par les femmes est la commune de Ngozi avec un taux de **17,7%**. Toutefois, elle est la dernière avec **3,8% de CF délivrés aux femmes** si l'on n'analyse que les OGR au sein du même SFC.

Si l'on considère toutes les approches (demandes sporadiques et les OGR réunies), dans les huit SFC, **1.837 sur 23.829 demandes** de certificats proviennent de femmes, soit **7,7%**. Mais quelle est l'origine de ces droits fonciers des femmes ?

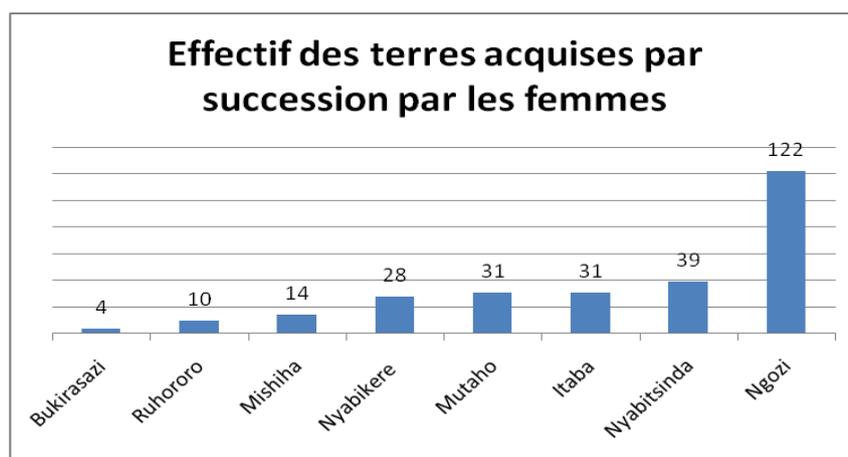
**Représentation graphique n°9 : Origine des droits fonciers des femmes**



La lecture du graphique précédent nous permet de constater l'origine des droits fonciers inscrits au nom de femmes. 75% des demandes de certificats fonciers inscrites au nom de femmes concernent des terres acquises par achat, 13, 6% par dévolution successorale, 4,7% et 4,1% des terres sont acquises respectivement par cession et donation. Le reste des terres, soit 2, 6%, ont été autrement acquises.

Que représentent quantitativement les demandes de certificats fonciers au nom des femmes portant sur les propriétés foncières acquises par dévolution successorale ?

**Représentation graphique n°10 : Effectif des terres d'origine familiale inscrites au nom de femmes**



En l'absence de loi régissant les successions et les régimes matrimoniaux et dans un contexte d'inapplication de la Constitution de la République du Burundi et des instruments internationaux ratifiés par le Burundi par rapport à certains droits fondamentaux de la femme, les pratiques coutumières constituent la seule référence en matière d'accès à la terre familiale pour les femmes. Malheureusement, ces pratiques sont défavorables aux femmes qui, dans le meilleur des cas, n'ont que l'*Igiseke*, proche du droit d'usufruit viager, sur une très petite portion de terre familiale, la part la plus importante étant partagée entre frères. Selon la coutume burundaise, le seul scénario où une femme mariée peut hériter en pleine propriété, sauf en cas d'exception, c'est quand ses parents n'ont engendré qu'une descendance exclusivement féminine.

Les 279 demandes de certificats fonciers sur les terres d'origine familiale introduites au nom de femmes ne proviennent pas exclusivement de femmes issues de descendance exclusivement féminine. En effet, Au SFC de Nyabitsinda, parmi les données collectées, figurent deux demandes de certificats fonciers portant sur des terres détenues sous le régime de l'« *Igiseke* » (comparable à un droit d'usufruit viager).

Deux interprétations sont possibles :

a) Même si le chemin à parcourir reste encore long, il pourrait s'agir d'un début d'évolution des pratiques coutumières vers la reconnaissance des droits fonciers des femmes, comme le cas susmentionné de Nyabitsinda le montre clairement. En effet, les garçons ont accompagné leur sœur au moment de l'introduction de la demande de certificats fonciers.

b) Le manque d'information auprès de la population sur les implications juridiques de l'acquisition du certificat pourrait également être une autre interprétation.

En effet, un garçon qui a permis la certification de l'*Igiseke* au profit de sa sœur affirme qu'elle ne pourra ni vendre cette propriété ni la donner en héritage alors que le certificat foncier, en vertu de l'article 313, établit le droit de propriété avec tous ses attributs y compris le droit de disposer.

D'après les participants aux différents focus groups organisés dans les communes de Ngozi et de Ruhororo, la plupart des propriétés achetées par les femmes, sauf exception, sont certifiées au nom de leurs maris, s'ils sont encore vivants. Toute femme qui réclame la certification de la propriété foncière sous son nom est perçue négativement par la communauté et sa démarche témoigne que l'homme et la femme "ne font pas bon ménage", ont-ils affirmé.

Les services d'écoute et d'orientation auprès des services fonciers communaux confirment ces données récoltées en rapportant des cas de refus de certification des droits fonciers des femmes, notamment sur les terres qu'elles ont achetées ou héritées dans le cadre d'une descendance exclusivement féminine. Ces oppositions sont généralement formulées par les membres de sa famille notamment son mari, les enfants du mari après son décès, ses oncles paternels ou ses descendants, ses frères, etc.

L'inégalité des conjoints dans la sécurisation des droits fonciers familiaux est également mise en exergue par les rapports des services d'écoute et d'orientation des populations auprès des SFC livrés par l'ODEB.

En effet, certaines femmes fustigent l'omission volontaire des noms des conjointes sur le certificat foncier. Si la femme n'a qu'une descendance exclusivement féminine et ne met pas au monde, après le décès du mari, sa belle-famille la tracasse et lui refuse même le droit de jouir de ses droits fonciers. Un cas pareil s'est déjà produit dans la commune Nyabitsinda. L'inscription du nom de la femme sur le certificat foncier émis au nom du mari représenterait pour certains, une valeur symbolique, une satisfaction psychologique et aurait un effet dissuasif contre les prétentions de quiconque voudrait la remise en cause des droits fonciers de la femme sur ce lopin de terre.

Il serait intéressant d'enquêter sur les circonstances ayant permis à des femmes burundaises d'obtenir un droit de propriété foncière sur des terres acquises par succession, certifiées en leurs noms (voir graphique n°7), malgré les contraintes ci-haut évoquées.

De plus, une étude mérite d'être menée pour analyser si la certification foncière n'est pas en train, d'une manière ou d'une autre, de consolider les injustices à l'égard de la femme par rapport à l'accès à la terre. Quant à cet égard, le SFC de Ngozi, qui a déjà procédé à la certification de 4.659 propriétés foncières acquises par succession au nom d'hommes, est intéressant. En effet, si le phénomène évolue à grande échelle, une éventuelle évolution des droits fonciers des femmes en matière de succession pourrait soulever des questions sur le sort des terres à partager avec leurs frères, placées sous le régime et la protection des certificats fonciers établis au nom de leurs frères.

De plus, il faut chercher à fond les raisons pour lesquelles on s'oppose aux demandes de certificats fonciers au nom de femmes pour les terres héritées ou achetées et l'issue réservée aux oppositions formulées sur des demandes de femmes voulant faire certifier leurs terres.

### **I.2.3. Demande potentielle de certificats fonciers**

En considérant que chaque ménage des six communes possède au moins une parcelle qui peut être enregistrée au SFC, le potentiel des certificats fonciers non encore établis est élevé. Sur base des données du recensement général de la population et de l'habitat de 2008, les ménages des six communes étudiées ont un potentiel important de terres non encore enregistrées dans les SFC. En considérant que chaque ménage en milieu rural possède au minimum un lopin de terre, les SFC pourraient attendre des décennies voire des siècles pour parvenir à l'enregistrement de toutes les terres de leurs communes respectives, au rythme d'enregistrement actuellement observé dans les SFC opérationnels.

Le nombre potentiel de parcelles non enregistrées peut être estimé par rapport aux projections démographiques des zones étudiées. Les statistiques du recensement général de la population et de l'habitat de 2008 considéraient la taille moyenne d'un ménage à 4,7 personnes. Les données récoltées sur terrains et les études consultées prouvent que les ménages burundais gardent presque la même taille moyenne. En commune Gashikanwa de la province Ngozi, les données récoltées lors de la reconnaissance collinaire des terres de cette commune montrent que la taille moyenne des ménages recensés sur 8 collines est de 4,7 personnes.

En septembre 2013, les services de l'état civil de la commune Cendajuru enregistraient une population de 40.500 habitants répartis dans 8.394 ménages<sup>18</sup>. Par conséquent, la croissance de la population de Cendajuru depuis 2008 (32.458 habitants) est estimée à 25% en septembre 2013 et la taille moyenne du ménage est de 4,8 personnes. En se permettant de généraliser ce constat emprunté de deux communes situées en dehors de la zone étudiée et dans deux provinces éloignées, la conclusion serait de retenir que la taille moyenne des ménages burundais reste semblable à celle de 2008 et que la population a augmenté de plus de 25% depuis le dernier recensement général de la population et de l'habitat.

---

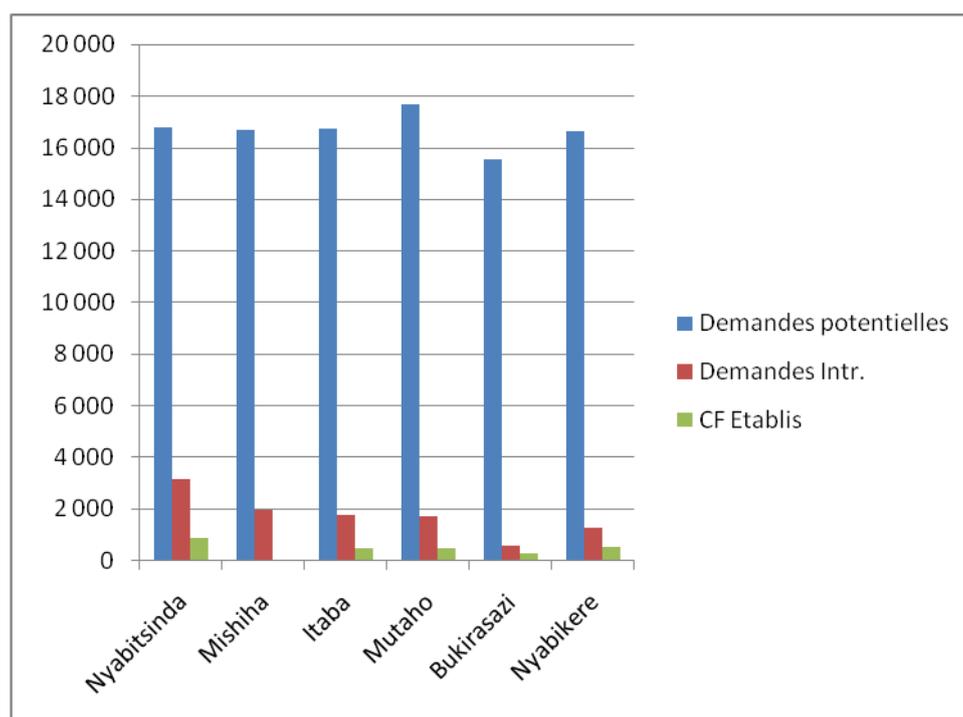
<sup>18</sup> Sonnois C., Insécurité foncière et perspectives de sécurisation par le SFC communal à Cendajuru, Mémoire de fin d'Etudes, Ecole d'Agro-Développement International, Septembre 2013, p.32.

Tableau n° 4 : Projection de l'évolution de la population et des ménages dans la zone d'action de l'étude

	Population 2008 (100%)	Population 2013 (2008+25%)	Ménages 2013 (4,8 pers/ménage)	Population 2018 (2013+25%)	Ménages 2018 (4,8 pers/ménage)
<b>Cendajuru</b>	32 458	40 500	8 394	50 625	10 547
<b>Nyabitsinda</b>	51 534	64 418	13 420	80 522	16 775
<b>Mishiha</b>	50 348	64 121	13 359	80 151	16 698
<b>Itaba</b>	51 139	64 319	13 400	80 398	16 750
<b>Mutaho</b>	65 534	67 918	14 149	84 897	17 687
<b>Bukirasazi</b>	32 714	59 713	12 440	74 641	15 550
<b>Nyabikere</b>	48 993	63 782	13 288	79 728	16 610

Source : Enquête de terrain, calculs de l'auteur

Représentation graphique n° 11 : Demande potentielle des certificats fonciers de 2008 à 2018



Source : Enquête de terrain, calculs de l'auteur

En considérant que chaque ménage peut introduire au moins une demande de certificat au SFC de sa commune d'ici 2018, le travail qui attend les SFC des six communes est considérable. A Nyabitsinda, dans l'hypothèse d'un certificat par ménage, seuls 19% des ménages ont déjà introduit la demande et 5% des ménages ont un certificat foncier établi. A Mishiha, 12% des ménages ont introduit leur demande de certificat et moins de 0,4% des ménages ont des certificats établis. En commune Itaba, 11% des ménages ont introduit la demande et seuls 3% ont des certificats enregistrés aux SFC. A Mutaho, 10% des ménages ont introduit la demande alors que 3% des ménages ont leurs certificats établis. A Bukirasazi, seulement 4% des ménages de cette commune ont demandé des certificats et 2% des ménages les ont récupéré ou attendent de les récupérer. Enfin, à Nyabikere, 8% des ménages ont introduit la demande et 3% des ménages ont des certificats établis. Ces statistiques sont établies sur la base théorique qu'une demande et un certificat foncier sont émis par ménage. Bien entendu, elles doivent être relativisées par plusieurs facteurs, notamment qu'un seul ménage peut introduire plus d'une demande et obtenir plus d'un certificat, ou qu'il existe aussi des ménages sans terres dont il ne faut attendre ni demande de certificat et auxquels il n'y a aucun certificat foncier à délivrer.

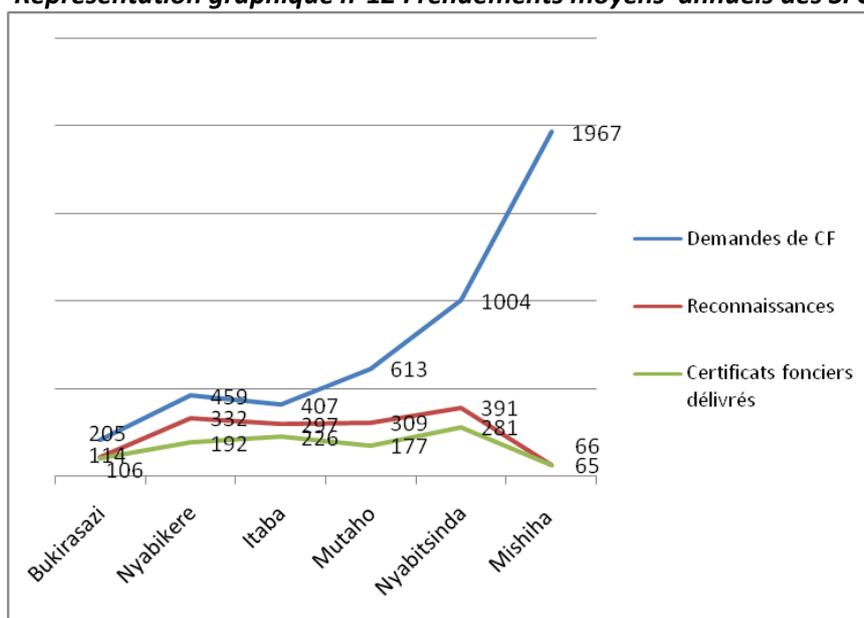
#### 1.2.4. Du traitement des demandes de certificats fonciers

Dans cette partie, nous allons analyser la capacité des SFC à traiter les requêtes en certificats fonciers. En effet, le produit du travail des SFC se mesure normalement par rapport au nombre de certificats fonciers déjà établis.

L'évaluation a porté sur 6 SFC dotés chacun de deux agents fonciers communaux, dont l'un a démarré en 2009, 4 en 2010<sup>19</sup>, un en 2012.

Le traitement des demandes de certificats se fait en deux étapes successives à savoir de l'introduction de la demande de certificat à la reconnaissance collinaire et de la reconnaissance collinaire à la délivrance du certificat foncier. A part les communes de Ngozi et Ruhororo fortement appuyées techniquement et financièrement par la coopération suisse, les autres communes, comme le montrent le tableau et la représentation graphique précédents, affichent un écart considérable entre l'effectif des demandes de certificats et la capacité des SFC à traiter ces demandes.

**Représentation graphique n°12 : rendements moyens annuels des SFC**



<sup>19</sup> Le SFC de Mutaho compte également des AF additionnels avec l'appui du Programme d'Appui à l'Intensification et à la valorisation Agricole, PAIVA-B en sigle et ce, depuis 2013

A titre illustratif, en plus de la très faible demande de certificats au sein du SFC de Bukirasazi, le rythme de traitement des demandes introduites laisse également à désirer. En effet, le SFC n'a déjà effectué des reconnaissances que sur 322 propriétés foncières, soit 113,6 parcelles par an, 9,4 parcelles par mois et une parcelle tous les trois jours pour tous les deux agents fonciers communaux.

Les terrains ayant déjà fait objet de reconnaissance représentent 55,4% de cette faible demande de certificats fonciers.

Le SFC a déjà établi 300 certificats fonciers, soit un seul certificat tous les trois jours pour tous les deux agents fonciers.

La commune de Mishiha éprouve d'énormes difficultés dans le traitement des demandes de certificats fonciers. En effet, le PPCDR qui appuyait les SFC de Mishiha et Kigamba dans la province de Cankuzo, a procédé au recrutement d'agents d'appui aux SFC pour stimuler les demandes de certificats au niveau des collines. Conséquemment, le SFC de Mishiha s'est retrouvé avec un nombre élevé de demandes en peu de temps. Au lieu d'appuyer le traitement de ces demandes, le programme a annoncé à la commune la clôture de ses activités. En novembre 2013, la commune devait absorber près de 2000 demandes de certificats fonciers, pour lesquelles elle avait déjà encaissé une avance de 5.000 francs burundais par demande de certificat, ce alors que sa capacité à traiter ces dossiers est mise en question. Compte tenu de l'étendue relativement importante des terrains dans cette commune, si elle ne garde que deux agents fonciers, même s'ils déployaient la dernière énergie, ils ne pourraient pas venir à bout de ces demandes avant 10 ans, à supposer que la commune n'employait que les méthodes de mesurage et de levé topographique actuellement usitées.

A part les facteurs qui seront ultérieurement annoncés et qui interviennent dans l'estimation de ce que pourrait être le rendement des SFC, les principaux éléments à la base de ce faible taux de traitement des demandes introduites sont notamment :

#### ***a. La rupture des moyens financiers***

D'après certains agents fonciers, suite à la complexité des procédures et au retard dans la justification par les communes des subventions leur accordées, certains partenaires d'appui aux communes procèdent au décaissement des appuis financiers tardivement.

Il y a même des communes dont le budget affecté au SFC est totalement dépensé avant la fin du contrat de subvention pour cause de mauvaise gestion ou qui débloquent tardivement les fonds destinés notamment à l'achat du carburant, ce qui constitue un frein temporaire mais répétitif au travail du SFC.

#### ***b. Le manque de suivi du travail des agents fonciers***

D'après les agents fonciers communaux, dans plusieurs communes, l'administration communale ne contrôle pas les SFC et le font très rarement et ce, malgré le prescrit du code foncier qui stipule en son article 384 que « le SFC fonctionne sous la direction et la responsabilité de l'administrateur communal ».

Ces informations sont confirmées également par les rapports de l'ODEB selon lesquels, dans certaines communes, il arrive que des réunions convoquées à l'intention du "personnel communal" tiennent à l'écart les agents du SFC, comme si ces derniers n'étaient pas employés par la commune.

Le suivi des activités du SFC est inexistant ou, dans le meilleur des cas, irrégulier et superficiel<sup>20</sup>. En effet, certains administrateurs communaux n'ont aucune idée par rapport à l'état d'avancement des activités du SFC et apportent rarement des solutions aux problèmes à même d'affecter son fonctionnement<sup>21</sup>. Par ailleurs, rares sont les communes qui, de leur propre initiative, tiennent des réunions à l'endroit des membres des commissions de reconnaissance collinaire (CRC) alors que ces dernières commencent, sur certaines collines, à adopter une attitude non conforme au code de conduite élaboré par eux-mêmes et qui constitue un obstacle au bon fonctionnement des SFC. En effet, l'appropriation du SFC par la commune est une condition préalable à la question non moins importante de pérennisation financière du service.

Ce comportement des autorités communales n'est évidemment pas compréhensible et il est donc à décourager.

***Toutefois, la démarche entreprise par les projets d'appui aux SFC durant le processus de mise en place des SFC n'est pas absoute de tout reproche.*** Sans attendre que la demande d'appui provienne des communes, avant de vérifier si la sécurisation foncière rentre dans les priorités des communes<sup>22</sup>, les projets d'appui proposent un appui aux communes en vue de la mise en place d'un SFC.

Une demande de manifestation d'intérêt, en vue de l'appui, n'est généralement pas exigée aux communes par les projets. Aucun apport important des communes dans la mise en place du SFC n'est généralement exigé pour mériter l'appui des projets et les garanties de pérennisation par les communes sont rarement approfondies au préalable. Les stratégies pour faire face au défi actuel des SFC en place ne sont préalablement pas posées aux communes en vue de mériter l'appui, ceci pour éviter que des erreurs déjà commises dans les anciens SFC ne se répètent dans les nouveaux.

Les projets considèrent, malheureusement à tort, que les communes expriment leur volonté manifeste et engagement ferme avec la création du SFC et la signature du contrat de collaboration qui éclaire sur le partage des responsabilités entre les deux parties. A notre connaissance, toutes les communes adhèrent à l'idée de création du SFC alors que la plupart ne sont pas prédisposées et résistent même à faire du service leur. Cette légèreté des communes peut s'expliquer en partie par le défaut de l'exigence par le projet à la commune d'actions pratiques et mesurables les contraignant dès le départ à analyser objectivement l'offre.

La logique d'intervention basée sur l'opportunité plutôt que la demande a souvent généré une appropriation locale assez faible. Le financement des investissements et du fonctionnement des SFC par les bailleurs a souvent créé un attentisme de la part des élus communaux, voire une attitude d'accommodement passif à l'assistanat.

### **c. Le retrait prématuré des bailleurs, une désolation pour les communes**

Il existe plusieurs cas de retrait des appuis aux communes décidés par leurs sponsors avant que celles-ci n'aient été préparées à prendre en charge totalement le fonctionnement du SFC, ni sur le plan technique ni sur le plan financier.

Nous pouvons citer le retrait du projet d'appui aux vulnérables à Ruyigi de la CTB pour des raisons qui nous sont inconnues. En effet, c'est ce projet qui avait appuyé le SFC de Nyabitsinda. La clôture du PPCDR qui appuyait les SFC de Mishiha et Kigamba à Cankuzo est un autre exemple. De plus, Le Programme « GUTWARA NEZA » qui appuie notamment 11 SFC va clôturer ses activités avec la fin de l'année 2014.

---

<sup>20</sup> Rapport d'écoute et d'orientation produit par ODEB

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Les priorités des communes sont généralement exprimées dans les Plans Communaux de Développement Communautaire, PCDC en sigle.

Certains facteurs peuvent être à l'origine de la rupture ou de la suspension des contrats de collaboration, comme le cas du SFC de Ruhororo où la coopération suisse a suspendu son appui à cause de problèmes d'insécurité et d'un système de gouvernance de la commune jugé lacunaire par le partenaire d'appui.

Les projets d'appui devraient apprendre beaucoup des expériences antérieures qui n'ont pas du tout marché. En effet, il semble que la plupart des SFC en cours de montage sont appuyés sans que la volonté de tirer des leçons de ces expériences précédentes n'ait été clairement démontrée par une démarche et des actes explicites, ouvrant ainsi la voie à une répétition des mêmes erreurs.

Les engagements des parties au contrat non profondément discutés au préalable expliquent, du moins en partie, le manque de suivi des services fonciers par les communes et partant, la faible productivité des SFC.

#### **d. Les lacunes de capacité en matière de planification**

En effet, le constat de l'APDH - par ailleurs confirmé par les services d'écoute et d'orientation de l'ODEB - est que rares sont les SFC qui procèdent à la planification des activités de terrain et de bureau sur une période relativement longue et après analyse minutieuse des registres chronologiques des demandes de certificat foncier. Il arrive que par erreur, des agents fonciers visitent un terrain déjà certifié et ratent ainsi l'occasion de visiter plutôt des terrains non encore certifiés. Pour certaines propriétés foncières, les agents fonciers se font rappeler par les requérants au souvenir des parcelles encore en attente de descentes de reconnaissance.

#### **e. Le volume important des documents utilisés par les SFC**

Ce constat est également exprimé dans le document d'orientation pour la création et le fonctionnement des SFC. Pour faire face à ce défi, le document propose la suppression de quelques documents utilisés par ledit service notamment le registre de suivi des activités des SFC. De plus, il est proposé la suppression du carnet de terrain, quitte à utiliser le procès-verbal de reconnaissance dans sa tâche. Cette proposition est par ailleurs émise dans l'étude sur l'analyse financière des SFC.<sup>23</sup>

Des réflexions doivent être menées pour analyser d'autres possibilités de réduction des tâches de bureau des agents fonciers. En effet, la réduction des documents et/ou des tâches de bureau des agents fonciers permettrait l'augmentation, dans une certaine mesure, de la productivité des SFC.

#### **f. Les nombreux cas de départ des agents fonciers communaux**

Cette partie sera développée ultérieurement dans ce même rapport.

---

<sup>23</sup> Etude réalisée par l'Unité de Coordination du Programme National Foncier avec l'appui de la FAO, 2013

## CHAPITRE II. PERENNISATION DU SERVICE FONCIER COMMUNAL

En son article 13 alinéa 7, la loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale autorise les communes à créer et à gérer tout service public dont a besoin la population. C'est dans ce cadre que les communes ont procédé à la mise en place des SFC afin de faire face notamment à l'insécurité foncière généralisée qui aboutit aux nombreux conflits fonciers.

Le transfert des compétences aux communes à travers cette même loi n'a pas été suivi du transfert des moyens financiers pour leur permettre la réalisation des projets de développement. C'est ainsi que certaines communes présentent un budget déficitaire, d'autres ne dégagent pas un excédent suffisant pour le fonctionnement du SFC et d'autres encore, par manque d'appropriation du SFC, n'orientent aucune part de l'excédent dans le fonctionnement du SFC. Toutes ces situations posent le problème de la pérennisation financière des SFC.

La pérennisation n'est pas que financière mais s'étend aux capacités techniques et déontologiques du SFC. Le SFC a besoin de capacités techniques, déontologiques et financières pour fonctionner. Grâce au renforcement des capacités et à l'encadrement des projets, les SFC disposent d'agents formés qui ne commettent pas d'abus notables. En vue de la pérennisation tant technique que déontologique, un système de renouvellement du personnel, de renforcement des capacités, d'encadrement, de contrôle de qualité devrait pouvoir être effectif sans l'appui des projets initiés par les partenaires d'appui.

Dans le fonctionnement du SFC, le nombre de demandes introduites influe sur le nombre de certificats qui seront établis plus tard en outputs. Une faible demande influence de son côté le faible rendement du SFC et sa pérennité est remise en cause si sa gestion s'inscrit dans une logique d'autonomie financière. La certification foncière constitue un processus assez exigeant en moyens matériels et financiers. Le nombre de demandes introduites permet d'envisager les mesures conséquentes à mettre sur pied pour leur mobilisation et leur traitement.

Au vu du faible rendement des SFC et des différents facteurs explicatifs de cette situation, d'aucuns se demandent si la pérennisation financière, technique et déontologique est possible.

Cette partie de l'étude est consacrée à l'analyse des conditions de viabilité.

### II.1. Viabilité financière des SFC

Tous les huit SFC sous étude ont bénéficié de subventions de partenaires externes à la commune. Bien que le SFC soit institutionnellement créé par le Conseil communal, son fonctionnement dans la plupart des communes est financé par les partenaires des communes (Gutwara Neza, CTB, FIDA, Coopération suisse, etc.) dans cette initiative. Les subventions accordées portent essentiellement sur la construction du bureau, l'acquisition du matériel, les salaires des agents fonciers et le carburant. Les SFC sont techniquement et financièrement appuyés jusqu'à la clôture des activités de ces projets, toujours limitées dans le temps. Les communes sont appelées à mettre en place des stratégies de pérennisation des SFC. En cas de besoin, comme tous les autres services gérés par la commune, le conseil communal doit apporter sa contribution financière au SFC en fonction de ses possibilités<sup>24</sup>. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les communes sont prêtes à assumer cette responsabilité au moment où certains partenaires commencent à se retirer progressivement.

<sup>24</sup> Les contrats de subventions entre la commune abondent dans le même sens (Voir contrat APDH Makebuko par exemple).

L'équilibre entre les recettes et les dépenses des SFC reste un idéal difficile à atteindre. Les subventions des SFC oscillent autour de cinq millions de francs burundais par commune. Les communes sont averties du retrait à terme de l'appui des bailleurs de fonds. Dans cette optique, certaines communes ont déjà décidé de réviser à la hausse les frais de dossier et les frais de procédure de certification foncière. D'autres communes maintiennent le statu quo (Cfr. Annexes). A titre illustratif, la commune Nyabitsinda a été la première à supporter les frais de fonctionnement de son SFC après le départ de son bailleur de fonds. Au début de ses activités, les demandeurs de certificats payaient 50 FBu l'are et en novembre 2013, ils payaient la certification au tarif de 150 FBu l'are. Cette décision a été prise par le conseil communal pour combler le déficit dû à l'absence de subventions mais cet effort reste insuffisant au regard des besoins du SFC. Cette situation de révision des prix à la hausse est presque généralisée sur les autres SFC qui s'attendent bientôt au retrait des appuis octroyés par leurs partenaires financiers.

Aujourd'hui, la question de la survie des SFC au retrait des bailleurs de fonds est posée de manière lancinante. Dans cette partie, l'étude se focalise sur la viabilité des SFC et sur l'intérêt financier de leur pérennisation dans les huit communes faisant l'objet de l'étude. Six communes attirent beaucoup plus l'attention de cette étude alors que les deux communes de la province Ngozi sont présentées comme des cas exceptionnels, suite à la pratique de deux différentes approches de sécurisation foncière. En plus de l'approche individuelle appliquée ailleurs, la province de Ngozi expérimente une approche en "opérations groupées de reconnaissance". Il est plus aisé d'analyser l'opérationnalité des SFC qui travaillent selon un système de sécurisation à la demande isolée.

Une question qui subsiste est celle de savoir si la viabilité des SFC est garantie. La même question se pose dans les communes qui ont opté pour l'approche groupée de reconnaissance même si, miraculeusement, elles parvenaient à certifier toutes leurs terres. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, le taux de demandes de certificats reste faible, même dans ces communes qui ont opté pour l'approche « opérations groupées de reconnaissance » avec un partenaire technique et financier qui leur offre les moyens nécessaires pour gérer le processus de certification.

**Tableau 5 : Evolution de la situation financière du SFC de Nyabitsinda**

	2010	2011	2012	2013	Total
<b>Recettes</b>					
Frais de dossier	200 000	200 000	600 000	216 500	1 216 500
Certificats retirés	0	951 200	2 867 350	646 100	4 464 650
<b>Sous-total recettes</b>	<b>200 000</b>	<b>1 151 200</b>	<b>3 467 350</b>	<b>862 600</b>	<b>5 681 150</b>
<b>Dépenses</b>					
Salaire du personnel (SFC)	1 000 000	2 400 000	2 400 000	1 631 800	7 431 800
Carburant et autres dépenses	175 600	1 906 220	599 600	511 800	3 193 220
<b>Sous-total dépenses</b>	<b>1 175 600</b>	<b>4 306 220</b>	<b>2 999 600</b>	<b>2 143 600</b>	<b>10 625 020</b>
<b>Solde SFC</b>	<b>-975 600</b>	<b>-3 155 020</b>	<b>467 750</b>	<b>-1 281 000</b>	<b>-4 943 870</b>

Source : Enquête de terrain, calcul de l'auteur

Les recettes du SFC de Nyabitsinda n'arrivent pas à éponger le déficit budgétaire chronique. Au démarrage, le SFC n'a encaissé que 200 000 FBu de frais de dossier. Les deux années suivantes ont connu une amélioration par rapport aux recettes de la première année. Les recettes sont passées respectivement de 1. -151.200 FBu à 3.467.350 FBu. L'année 2013 ne confirmera pas cette hausse, au regard des recettes de ses 10 premiers mois.

Le niveau des dépenses est supérieur au niveau des recettes durant la période sous étude. Le tableau ci-haut montre que le SFC de Nyabitsinda n'a réalisé un résultat positif qu'une seule année (2012) sur les quatre analysées. Les raisons qui expliquent le résultat positif de 2012 peuvent être multiples. Soit, le SFC a réussi la mission de mobilisation de la population au cours de cette année. Soit, l'administration et la population ont réussi à s'approprier cette initiative, ... Néanmoins, il est à noter que tous ces efforts commencent à s'amenuiser, au regard des résultats de 2013. En résumé, les dépenses annuelles du SFC se situent entre 2.000.000 FBu et 5.000.000 FBu avec une moyenne de 2.500.000 FBu par an et le déficit annuel est de 1.200.000 FBu en moyenne.

L'autofinancement des SFC qui pratiquent la certification à la demande individuelle est soumis à des défis identiques. Actuellement, chaque commune fixe de manière autonome le tarif des services offerts à la population pour la certification des terres appropriées. En effet, selon le décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière, la décentralisation des services fonciers est accompagnée d'un transfert de moyens financiers y relatifs. Les conseillers des différentes communes ont pris la décision de fixer les frais de dossiers payés lors de l'introduction de la demande et les frais de procédure payés lors de la délivrance du certificat foncier. Les tarifs diffèrent d'une commune à une autre mais le constat est presque le même : **les frais de dossier et les frais de procédures n'arrivent pas à couvrir toutes les frais de fonctionnement du SFC.**

**Tableau n°6 : Solde (en Francs Burundais) entre les recettes et les dépenses des SFC**

	2011	2012	2013
<b>Nyabitsinda</b>	-3 155 020	467 750	-1 281 000
<b>Mishiha</b>	-	-	5 524 164
<b>Itaba</b>	-3 342 911	-3 829 049	-2 757 630
<b>Mutaho</b>	-3 138 975	-3 771 210	-3 153 000
<b>Bukirasazi</b>	-3 233 975	-3 769 710	-4 769 500
<b>Nyabikere</b>	-3 894 830	-2 387 751	-3 125 550

Source : Enquête de terrain, calcul de l'auteur.

Les finances des six SFC sont déficitaires, à l'exception du service de Mishiha. Il est difficile de parler de solde positif dans le cas du SFC de Mishiha qui est jeune d'une année. Par ailleurs, 58 certificats seulement sont établis parmi les 1.967 dossiers soumis au SFC (moins de 3%) alors que 97% des demandeurs sont dans l'attente. Le montant affiché dans le tableau ci-haut résulte des frais de dossiers qui sont toujours en attente de traitement, avec une faible capacité de délivrance de certificats. Le plus inquiétant est que les SFC qui reçoivent des subventions, à savoir Itaba, Mutaho, Bukirasazi et Nyabikere, accusent un déficit budgétaire plus important que le SFC de Nyabitsinda qui vient de passer deux ans sans recevoir de financement extérieur à la commune. Dans tous les cas, aucune commune ne montre des indices d'autonomie financière de son service foncier à long terme.

La réflexion sur l'autonomie financière des SFC se focalise sur l'équilibre entre les recettes et les dépenses dans son activité. La gestion actuelle des SFC montre que les communes misent sur l'autofinancement et les subventions. Or, l'appui des bailleurs de fonds internationaux se limite le plus souvent à la durée de vie des projets ou programmes qui sont dotés de ressources financières prédéfinies. Normalement, les projets des bailleurs de fonds sont inscrits dans leurs devis programmes. La marge de manœuvre au-delà des ressources déterminées est souvent nulle sinon limitée. S'agissant de subventions publiques, aucun signe ne montre que l'Etat burundais se prépare à prendre la relève. En plus, les communes restent sceptiques à l'idée de mettre la main à la poche pour financer leurs SFC avec des recettes communales externes aux services fonciers. Donc jusqu'à présent, les SFC ne comptent que sur leur autofinancement.

L'autofinancement des SFC exige l'adoption de stratégies d'actions différentes de celles utilisées actuellement.

La sécurisation foncière doit répondre à l'intérêt de la population. Dans le cas contraire, le SFC ne fait qu'amasser des dossiers qu'il ne sera jamais en mesure de traiter. Les quatre étapes, en l'occurrence la réception des demandes, la reconnaissance collinaire, la publication et la certification, doivent être bien analysées afin de repérer et élargir le goulot d'étranglement. La réception des demandes mérite une régulation afin d'éviter l'érosion de la confiance des utilisateurs des services du SFC. Chaque commune est obligée de déterminer les tarifs qui assurent l'équilibre budgétaire du SFC tout en tenant compte de ses capacités techniques et des réalités locales. Le niveau de vie de la population, la taille moyenne des parcelles, et la géographie de la commune sont quelques uns des aspects pris en compte par le conseil communal pour déterminer les tarifs à appliquer à la certification des droits fonciers. En revanche, la présente étude estime les frais de fonctionnement du SFC standard à cinq millions de francs burundais. Néanmoins, les communes doivent se rappeler que les dépenses du SFC ne se limitent pas aux frais de fonctionnement. Chaque commune est obligée d'évaluer son patrimoine et songer à son amortissement afin d'assurer la continuité des activités de son SFC.

L'exemple suivant donne une idée d'un SFC qui parvient à son autofinancement suivant la capacité de traitement des dossiers et la moyenne des recettes et des dépenses d'un SFC. Les coûts sont définis à partir des données des six communes qui montrent que le budget approximatif d'un SFC est de 8.000.000 FBu:

### 1. Tableau n°7 : Révision et harmonisation des frais de dossier et ceux de procédure de certification foncière

Superficie	Frais de dossier	Frais de procédure
De 0 Ares à 25 Ares	3 000	5 000
De 26 Ares à 50 Ares	3 000	10 000
De 51 Ares et plus	3 000	20 000F

La révision à la hausse des frais de dossier s'impose dans le cas où la sensibilisation publique à la certification des terres a bien réussi. La probabilité de paiement des frais de procédure est élevée si et seulement si le demandeur est engagé pour la suite du processus. Le test le plus probant est le paiement de frais de dossier plus ou moins consistants. Ainsi, faut-il plafonner le nombre de demandes de certification à 1.000 dossiers pour un SFC qui compte seulement 2 agents. Au-delà de cet objectif, le SFC doit faire recours à des agents temporaires afin de satisfaire à la demande de la population. La fixation des tarifs doit se conformer à la réalité de chaque commune pour satisfaire doublement aux besoins de la population et au bon fonctionnement du SFC. La superficie des terres, le niveau de pauvreté ou la dimension de la commune sont certains des paramètres qu'il faut prendre en considération dans la tarification des certificats fonciers.

**2. Publicité :** Les demandes introduites doivent être publiées à l'endroit le plus visité par la population et à travers les canaux de communication publique les plus utilisés dans la localité.

**3. Reconnaissance :** Les missions de reconnaissance collinaire devraient concerner au moins 75% (750 dossiers) des demandes introduites. Il est prudent d'envisager que pour une raison ou une autre, le SFC se heurte au report de la descente sur terrain alors que la date est déjà fixée d'où le taux de 25% des dossiers en attente pour l'année suivante. Pour plus d'équité, les SFC doivent utiliser le principe du "**premier arrivé premier servi**". En outre, la crédibilité du SFC se mesure par rapport aux délais endéans lesquels une suite est donnée aux demandes introduites. Par ailleurs, la transparence dans l'organisation des descentes sur terrain des agents fonciers améliore la confiance chez les bénéficiaires et exclut toute tentative de corruption.

Compte tenu de la lenteur déjà observée dans le retrait des certificats fonciers, le SFC peut exiger le paiement d'une avance sur les frais de procédure équivalant au prix minimum du certificat foncier afin de mesurer l'engagement du demandeur et susciter son suivi du dossier. L'exigence de l'avance réduirait le risque de voir des certificats produits et non retirés ou qui ne le seront que longtemps après avoir été produits, sans aucun empressement de son propriétaire. C'est un problème déjà identifié par les communes et les projets d'appui.

Lors de l'organisation de l'atelier d'autoévaluation des SFC en avril 2012 par l'unité de coordination du programme national foncier, il avait été recommandé aux SFC de ne faire signer les certificats fonciers qu'après acquittement des frais y afférents, en référence aux pratiques conformes de la commune Nyabikere où les certificats fonciers établis ont été retirés en intégralité (voir tableau n°2). Cette mesure semble être suivie dans les communes concernées par cette étude.

De plus, le document d'orientation pour la création et le fonctionnement des SFC, fruit de la capitalisation des expériences pilotes de gestion foncière décentralisée recommande le paiement d'une avance sur le prix du certificat, lors de l'introduction de la demande de certificat foncier, quitte à payer le solde restant dû, s'il y a lieu, avant la signature du certificat.

Cette proposition ne semble porter ses fruits que dans quelques communes seulement, faute de vulgarisation du document d'orientation pour la création et le fonctionnement des SFC. En effet, sa vulgarisation attend l'adoption du décret portant fonctionnement des SFC afin d'éviter d'éventuelles incompatibilités avec ce texte réglementaire.

#### **4. Etablissement des Certificats fonciers**

##### ***Simulation 1 : Productivité des SFC***

##### **Essai d'établissement des prévisions**

Les paramètres suivants sont pris en compte :

12 mois de travail déduction faite de :

- 1 mois de congé annuel ;
- 2 semaines de circonstances (maladies et autres événements malheureux, événements heureux, etc.) tout en sachant que pour les AF de sexe féminin, un congé plus long est pris en cas de naissance ;
- 2 semaines de renforcement des capacités des agents fonciers communaux et/ ou des CRC et d'évaluation des activités du SFC ;
- 2 semaines de sensibilisation intensive de la population.

Prenons le cas où au bureau, il y a un agent foncier en permanence et une fois par semaine, les agents font ensemble le travail de bureau pour la réception des demandes de certificat foncier, la planification du travail de bureau et de terrain, l'entretien de la moto et le traitement de 20 parcelles par semaine.

Prenons quatre jours de terrain par semaine (chacun des agents fonciers fait le travail de terrain deux fois par semaine) à raison d'une moyenne de 5 parcelles dont les droits sont reconnus par jour, soit 20 parcelles par semaine et 80 parcelles par mois. Au moment où le premier agent fait le travail de terrain, l'autre agent reste au bureau pour le travail de bureau, notamment la réception des doléances de la population, le traitement des demandes de certificats fonciers et la planification du travail de terrain.

En 9 mois et demis, 760 parcelles peuvent être certifiées si la présence et le quorum des CRC ne font pas défaut.

Si le quorum des CRC n'est pas atteint dans 20% de cas et que la pluie empêche la reconnaissance collinaire dans 10% des cas, une moyenne de 532 parcelles peut faire l'objet de certification. Avec cet emploi du temps, le SFC peut aller au-delà ou légèrement en dessous de ces prévisions pour des cas où d'autres facteurs viendraient perturber le fonctionnement du SFC. Dans ces conditions, nous pouvons prendre un minimum de 500 certificats fonciers produits par an.

D'après cette simulation inspirée de la réalité du terrain, la capacité d'établissement des certificats fonciers pour deux agents fonciers devrait atteindre 500 (50% des demandes) dossiers clôturés, soit une moyenne de 41,6 certificats fonciers par mois.

**Tableau 8: Simulation 2 - Plan de financement d'un SFC viable ( 2014-2018)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Recettes</b>					
Frais de dossier	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Certificats retirés	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
<b>Sous-total recettes</b>	<b>8 000 000</b>				
<b>Dépenses</b>					
Salaire du personnel (SFC)	2 880 000	3 024 000	3 175 200	3 333 960	3 500 658
Carburant et autres dépenses	2 120 000	2 226 000	2 337 300	2 454 165	2 576 873
<b>Sous-total dépenses</b>	<b>5 000 000</b>	<b>5 250 000</b>	<b>5 512 500</b>	<b>5 788 125</b>	<b>6 077 531</b>
<b>Amortissement</b>					
Bâtiment	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000
Moyen de locomotion	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Mobilier	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
<b>Sous-total amortissement</b>	<b>1 300 000</b>				
<b>Solde SFC</b>	<b>1 700 000</b>	<b>1 450 000</b>	<b>1 187 500</b>	<b>911 875</b>	<b>622 469</b>

Source: Calcul de l'auteur

La proposition ci-dessus s'inspire de la combinaison des différents paramètres considérés dans la simulation. Certains SFC conservent dans leurs tiroirs un grand nombre de dossiers qu'ils n'espèrent pas traiter dans le court terme. Le rendement du SFC devient faible suite à la mauvaise organisation du travail. Par contre, à travers la simulation du tableau en haut, la situation peut se décanter progressivement. L'hypothèse retenue est de 1000 demandes reçues de parcelles de 0,3ha, correspondant à la taille moyenne des propriétés des ménages burundais<sup>25</sup> et de 500 certificats fonciers établis chaque année. Sur base du tarif proposé, soit les frais de dossier pour 1000 demandes à raison de 3 000 FBu chacune (3.000.000 FBu par an) et 10.000 FBu payés pour chacun des 500 certificats retirés sur le plan annuel (5.000.000 FBu au total) le SFC peut satisfaire à long terme le besoin de la population.

<sup>25</sup> Falisse, J.B. & Niyonkuru, R.C., Au Burundi, des villages de paix pour les rapatriés, in *Migrations forcées : Etats de fragilités*, Centres d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford, Revue N°43, Juillet 2013, p.16

Ce rendement est réaliste compte tenu de la simulation n° 1 et des performances du SFC de Nyabitsinda par exemple qui parvient à recevoir plus de 1.000 demandes et établir près de 300 certificats en moyenne depuis les quatre ans qu'il existe. Le cas échéant, le Conseil Communal peut décider de recourir à des agents fonciers temporaires pour appuyer l'unité permanente.

Le résultat excédentaire des SFC garantit sa pérennité. La simulation du plan financier a prévu une augmentation du salaire des agents fonciers et l'augmentation des autres dépenses du SFC au taux annuel de 5%. Une révision du tarif est envisageable après chaque quinquennat. Tout en gardant à l'esprit la pérennisation du SFC, le résultat positif peut être affecté également au développement de la commune.

Le Conseil Communal veille à l'amortissement du matériel du SFC pour son renouvellement dans l'avenir. Trois éléments constituent le gros du patrimoine du SFC. Il s'agit des bâtiments abritant le SFC, la moto et le mobilier de bureau.

Conformément aux normes comptables admises au Burundi, les bâtiments évalués à 15.000.000 de FBu au minimum<sup>26</sup> sont amortis à un taux de 3%, soit un montant de 450.000 FBu par an. La motocyclette d'une valeur de 3 500 000 FBu est amortie à un taux de 20%, soit un montant de 700 000 FBu par an. Le mobilier de bureau estimé à 1 500 000FBu est amorti à un taux de 10%, soit un montant de 150 000 FBu par an. Toutes ces sommes doivent être considérées comme faisant partie des coûts d'un SFC. Le reliquat budgétaire du SFC sera utilisé au paiement des agents temporaires au cas où les objectifs fixés ne sont pas atteints ou si la forte demande l'exige. Ainsi, cet exercice montre l'une des alternatives de viabilité du SFC par son autofinancement. Toutefois, son effectivité demande un engagement et un suivi prononcé de l'administration communale ainsi qu'une très forte implication de la population.

L'intégration du SFC parmi les autres services communaux constitue une autre option.

L'ambition de toucher le plus grand nombre possible de bénéficiaires est fondée mais il faut des moyens conséquents, notamment en termes de capacité de traitement. De plus, les communes qui le peuvent doivent prendre en charge financièrement le SFC sur le budget global de la commune. En effet, certaines communes collectent des recettes globales plus ou moins importantes pour couvrir les dépenses du SFC, sans attendre de subventions. Les communes appuyées par le programme Gutwara Neza ont conclu un accord avec ce dernier pour participer aux frais de fonctionnement du SFC à hauteur de 10% à 20% et le principe s'avère valable dans le cas d'une commune qui s'engagerait à intégrer le SFC définitivement parmi les autres services communaux. La réticence des communes peut se justifier dans la mesure où les dépenses globales restent élevées. Au moment où certaines communes s'opposent à l'application du décret supprimant la taxe sur la vente des terres, il est probable que l'intégration des SFC ne soit pas facile. Cependant, au-delà de la collecte des recettes, la commune a une mission sociale qu'elle doit accomplir dans l'intérêt de sauvegarder la paix sociale et de promouvoir le développement économique dans sa circonscription. Intégrer le SFC présente un intérêt social qui vaut le coût supporté par la commune dans les autres domaines, vu l'ampleur et les conséquences des conflits fonciers dans la société et l'accès très limité au crédit en milieu rural, faute de garantie légalement acceptée.

Comme la décentralisation foncière figure sur l'agenda des différentes politiques du pays, une autre option pourrait être le transfert des moyens financiers aux communes pour rendre la décentralisation effective. En principe le transfert des responsabilités doit s'accompagner du transfert des moyens dont une partie pourrait être affectée au fonctionnement des SFC.

Avant cela, l'Etat pourrait décider de subventionner les SFC tout en réservant la mission de leur gestion aux communes. Par exemple, dans l'élaboration de son budget, une partie des fonds alloués au programme national foncier pourrait être affectée aux SFC.

<sup>26</sup>Récente Etude de l'UC (cf. la dernière version pour référence)

Une autre alternative serait de considérer le SFC comme un service déconcentré de l'Etat et lui confier toutes les missions liées à la décentralisation foncière au niveau communal.

Une alternative de prise en charge partagée entre l'Etat et la commune est aussi possible. Dans cette optique, la gestion quotidienne du SFC serait assurée par la commune dans la forme actuelle. En revanche, l'Etat et la commune se partageraient le financement des activités du SFC. En contrepartie des subventions reçues de la part de l'Etat, le SFC s'occuperait des tâches qui auraient été exécutées par un service déconcentré de l'Etat. Concrètement, certaines missions réservées à la CFN au niveau communal seraient confiées au SFC. A titre illustratif, la CFN pourrait se faire représenter, au niveau communal, par le service foncier au lieu d'attendre, peut être vainement, la mise en place de sa représentation à ce niveau.

Il n'existe aucune solution "prêt-à-porter" à la viabilité des SFC. Toutes les propositions comportent des limites. L'autofinancement des SFC est difficile à garantir dans le contexte de pauvreté que connaît la population. En plus, l'évolution des demandes de certificats fonciers peut varier d'une année à l'autre suivant la volonté de la population. Aucune contrainte légale n'oblige encore les communes à créer ou à entretenir les SFC. Ainsi, si la commune trouve que le SFC est budgétivore ou qu'il constitue un fardeau administratif, sa prise en charge sur le budget global ne sera pas durable et les effets de cette situation seraient désastreux. La corruption, la perte ou la destruction des dossiers, le départ intempestif des agents fonciers mécontents de leur maigres salaires, le défaut de paiement de leurs salaires ou tout simplement du retard de paiement, la frustration des autres agents de la commune qui estiment que le SFC est mieux considéré, ... tels sont les quelques défis qui peuvent nuire à l'intégration effective du SFC dans l'architecture administrative de la commune.

Confier le SFC à l'Etat comporte également des limites. La sécurisation foncière s'inscrit dans une vaste politique de décentralisation. Donc, les deux approches sont effectivement contradictoires au moment où les communes demandent plus d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central. La prise en charge partagée des SFC n'est pas non plus exempte de défis. Le retard accusé par les services publics dans l'octroi de subventions est monnaie courante. Les défis qui sont relevés dans le subventionnement des SFC par les autres partenaires sont plus redoutables dans le partenariat entre la commune et l'Etat. Bref, chaque solution mérite une réflexion plus ou moins profonde pour mériter le choix du décideur. Le grand défi reste celui de créer un service public financièrement pérenne, en même temps accessible aux ménages à faibles revenus.

## II.2. Pérennisation technique et déontologique des SFC

Nous estimons que le seuil de pérennisation technique et déontologique<sup>27</sup> d'un SFC est atteint si (1) le service compte un personnel techniquement compétent, imbu des valeurs morales requises pour un tel travail et (2) si des mécanismes transparents et effectifs de renouvellement du personnel avec des garanties de qualité (compétition dans la transparence, formation, etc.) sont en place. Les capacités de suivi et d'évaluation régulière des prestations de ces services rentrent dans cette définition<sup>28</sup>.

Il nous semble que les acteurs de la gestion foncière décentralisée sont plus préoccupés par la viabilité financière des services fonciers que par leur pérennisation technique et déontologique.

<sup>27</sup> La pérennisation déontologique fait appel à la durabilité des qualités morales caractéristiques des agents du SFC qui doivent résister constamment à la corruption et aux pratiques similaires, au népotisme, à la partialité dans leur travail, etc.

<sup>28</sup> En vue de la pérennisation technique et déontologique des SFC, la capacité de renouvellement du personnel et de suivi-évaluation des prestations ne sont pas l'apanage des entités décentralisées mais l'administration centrale a également son rôle à jouer.

Nous estimons toutefois que les deux présentent la même importance. Par ailleurs, s'il est actuellement possible de trouver un SFC qui peut ou tend à l'autosuffisance sur le plan financier, il est beaucoup plus difficile d'identifier une commune techniquement outillée, sans aucun appui, pour faire marcher son service foncier, procéder au renouvellement du personnel affecté à ce service y compris le renforcement des capacités. Ce raisonnement logique nous a poussé à traiter cette question à côté de la pérennisation financière, un couple indissociable si l'on veut un SFC qui fonctionne correctement.

### II.2.1. Analyse de la stabilité du personnel affecté aux services fonciers communaux

De manière générale, les communes et leurs partenaires ont opté pour le recrutement de deux agents fonciers pour assurer le fonctionnement des SFC. Analysons le volume des départs de ce staff par SFC, les raisons à la base de ces départs, le niveau d'études et le domaine de formation des agents fonciers communaux démis de leur fonction ou ayant présenté leur démission.

**Tableau n°9 : Volume des départs du staff des SFC**

Commune	Nombre d'AF par commune	Nombre d'agents fonciers partis	Motif	Niveau d'études
Nyabikere	2	1	Démission pour un autre emploi à la COOPEC	A <sub>2</sub> , Gestion
Mutaho	2	1	Démission pour prendre une fonction dans l'enseignement primaire	A <sub>2</sub> , ENEFA
		1	Licenciement	Humanités Générales
Bukirasazi	2	1	Démission pour un autre emploi à la Direction Générale de l'Hydraulique et de l'Energie Rurale	Ingénieur Industriel
		1	Poursuite d'une formation pédagogique pour décrocher une qualification	Humanités Générales
Itaba	2	1	Démission pour cause de salaire bas	Licence
		1	Démission pour cause de salaire bas	3 ans réussis à l'Université
Nyabitsinda	2	1	Démission pour cause de salaire bas	A <sub>2</sub> , Ecole des Travaux Publics
Mishiha	2	1	Licenciement	Humanités Générales
Ngozi	2	0	Aucun	-
Ruhororo	2	1	Licenciement	Humanités Générales
		1	Démission pour prendre fonction dans la magistrature, au sein du tribunal de résidence	A <sub>2</sub> , Section juridique
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>11</b>		

Source : Enquête de l'auteur

Comme le montre le tableau ci-haut, sur 16 agents fonciers recrutés, la plupart en 2010, 11, soit 68,75% ont soit présenté leur démission, soit été démis de leurs fonctions pour cause de comportement indigne de leur mission. N'eût été l'appui des projets dans le renforcement des capacités des agents fonciers remplaçants, les SFC auraient éprouvé d'énormes difficultés techniques et déontologiques de fonctionnement.

Dans le futur, les SFC ne seront pas épargnés par ce type de difficultés après la clôture des projets d'appui, dans la mesure où des départs pour l'une ou l'autre raison sont inévitables. Les raisons à la base de ces cas de départ massif sont multiples mais les plus importantes sont :

- La recherche d'un emploi plus motivant financièrement et/ou plus stable;
- Le comportement indigne des agents fonciers conduisant à leur licenciement.

Il est urgent de penser à des stratégies efficaces de stabilisation des agents fonciers. L'expérience a déjà montré que les plus qualifiés du point de vue du niveau de leur instruction (i) ne sont pas nécessairement les plus efficaces, (ii) sont les plus susceptibles de trouver de nouvelles d'opportunités d'emploi et sont par conséquent les moins stables dans l'emploi.

Il en est de même des niveaux techniques les plus sollicités par le secteur privé, par exemple les techniciens lauréats de l'école des travaux publics. Un agent du SFC de Nyabitsinda est parti quelques mois seulement après son recrutement et un candidat agent foncier de Mutaho n'a même pas terminé la formation pré-recrutement.

C'est ainsi que le document d'orientation pour la création et le fonctionnement des SFC, validé d'abord par le groupe technique « Gestion foncière décentralisée »<sup>29</sup> ensuite par le groupe sectoriel foncier,<sup>30</sup> propose des niveaux de formation non universitaires pour la stabilité de l'emploi des agents fonciers.

Là aussi, il semble que le métier d'agent foncier communal est jugé moins attractif que d'autres métiers notamment un emploi à la fonction publique. Un agent foncier à Mutaho a préféré l'enseignement à l'école primaire tandis qu'un agent de la commune de Bukirasazi a opté pour la poursuite de la formation pédagogique à l'école secondaire, afin de prendre une fonction d'enseignant du secondaire, si l'opportunité d'être embauché dans ce secteur s'offrait à lui. En effet, d'après les agents fonciers interrogés, le travail à la fonction publique présente au moins un double avantage:

- la stabilité de l'emploi : Les agents fonciers communaux s'inquiètent de manière permanente de leur avenir professionnel après la clôture du projet, dans la mesure où l'appropriation des services fonciers par les communes laisse à désirer et que la question de la pérennisation des SFC, pourtant très essentielle, est, nous semble-t-il, rarement abordée par les communes en vue d'y trouver une solution.
- la pénibilité du travail au SFC : Pour une rémunération généralement comparable, le travail à la fonction publique est moins pénible que le travail quotidien de l'agent foncier communal.

Les agents fonciers alternent entre le travail de bureau et le travail de terrain, quelques fois sous la pluie ou sous un soleil accablant. C'est pour cette raison que le document de capitalisation des SFC recommande pertinemment de prévoir une indemnité supplémentaire dans leurs revenus salariaux, si le budget communal le permet.

Par manque de suivi et à cause de ces dures conditions de travail, certains agents fonciers communaux observent des temps de repos plus longs que ne devrait leur permettre leur travail intense et les résultats enregistrés dans certaines communes sont par conséquent mitigés. Les performances des agents des SFC sont en grande partie fonction du suivi de leurs prestations mené par l'administration communale, l'autorité de contrôle au niveau central (quand elle sera en place) et les projets d'appui, le cas échéant.

<sup>29</sup> Cadre de réflexion issue du démembrement du groupe sectoriel foncier. Les membres du groupe technique « gestion foncière décentralisée » se rencontrent dans les réunions de réflexions et proposent progressivement des solutions pour faire face aux défis liés à la mise en œuvre de la décentralisation de la gestion foncière.

<sup>30</sup> Cadre national d'informations et d'échanges sur le foncier élargi à plusieurs acteurs. Il comprend notamment les ministères, les services techniques de l'Etat en charge du foncier, les ONGs nationales et internationales, la société civile, les partenaires financiers du gouvernement, etc. Les informations et les échanges par rapport à l'évolution de la question foncière au Burundi et à la mise en œuvre de la réforme foncière se font via ce cadre

## II.2.2. Les difficultés de remplacement des agents fonciers communaux

Le remplacement des agents fonciers licenciés ou ayant présenté leur démission suit une procédure quelques fois peu rigoureuse. Si le projet d'appui ne se bat pas bec et ongles, le recrutement se fait sur base de critères peu objectifs et opaques (népotisme, clientélisme). Cette situation s'est observé notamment dans les communes de Bukirasazi et Mishiha.

Des agents qui n'ont suivi aucune formation sur les notions juridiques, techniques et déontologiques sont recrutés sans concours préalable ni avis de recrutement, avec le risque énorme que soient ainsi engagés des agents dépourvus des compétences requises. Ce choix de certaines autorités communales montre la faible importance accordée à la sécurisation foncière, qui requiert des agents fonciers capables et formés sur différentes thématiques. Certaines communes n'évaluent pas à sa juste valeur l'importance de recruter et de s'appuyer sur les services d'un agent foncier capable.

Il importe de signaler qu'avant d'entrer en fonction, les agents fonciers doivent suivre une série de séances de formation sur une période minimale de 30 jours sur les matières juridiques, techniques et de relations sociales. Pour faire face au problème de ressources humaines formées dans la commune, les expériences pilotes avaient opté pour la formation du double des agents nécessaires au travail du SFC. Mais cette solution s'est vite révélée inefficace avec le recrutement de ces agents réservistes par d'autres employeurs. A notre connaissance, jusqu'en novembre 2013, aucune commune ne disposait encore d'agents fonciers formés, en stand-by.

Dans la plupart des SFC, les programmes de formation ont souvent favorisé les agents fonciers plutôt que leur chef, l'administrateur communal, qui maîtrise rarement la procédure de traitement des demandes et se retrouve seulement au bout de la chaîne en tant que signataire des certificats fonciers.

De plus, les autres membres du personnel communal, notamment les conseillers techniques et le secrétaire de l'administrateur communal, n'ont généralement pas de connaissances sur le fonctionnement des SFC.

Le SFC d'Itaba offre un exemple des problèmes aigus de compétence qui le poursuivent encore à ce jour. En effet, avec la démission des deux premiers agents fonciers communaux, le remplacement a tardé et il n'y a jamais eu de remise et reprise entre les anciens et les nouveaux agents. Dans leur classement, on y trouve une cinquantaine de certificats erronés. De plus, une liste sur une feuille volante, qui ne précise uniquement que les noms et prénoms des personnes ayant retiré les certificats fonciers, a également été trouvée. Il est très difficile de l'exploiter dans ces conditions. Les agents fonciers qui les ont remplacés ignorent totalement le travail mené par leurs prédécesseurs, ce qui contrarie leurs efforts à avancer et s'organiser en fonction du travail déjà accompli, avec tout ce que cela comporte comme préjudice pour la qualité des services et produits à livrer. Si aucune mesure n'est prise, cette situation à Itaba pourrait se reproduire dans d'autres communes.

De manière générale, le remplacement des agents fonciers est un défi à ne pas ajourner, qui doit rapidement trouver solution pour venir en appui aux communes qui vont indubitablement y être confrontées. L'urgence serait la mise en place d'un plan national de formation, aujourd'hui, le grand absent.

Le décret n° 100/185 du 20 juillet 2013 portant création, missions, organisation et fonctionnement du centre national de formation des acteurs locaux, CNFAL<sup>31</sup> en sigle, institue un centre chargé notamment d'élaborer un plan national de formation des acteurs locaux, d'établir des programmes de formations en énonçant des priorités et des axes stratégiques et en détaillant les budgets y relatifs, de mettre en œuvre le plan triennal de formation défini par le Ministère du Développement communal en collaboration étroite avec les ministères concernés et les partenaires au développement.

Comme la formation des agents fonciers pose une question essentielle, celle de la disponibilité des compétences de formateurs en la matière au niveau communal et même au niveau central, nous proposons que les SFC soient des bénéficiaires prioritaires de ces formations pour faire face à ces défis précédemment énumérés.

Dans tous les cas, il faut à la fois (1) chercher à fidéliser les agents fonciers communaux en fonction, (2) assurer le suivi rapproché et régulier de l'activité des SFC en se servant d'un dispositif approprié de contrôle de la qualité des SFC et (3) mettre en place des stratégies efficaces et transparentes de leur remplacement y compris le renforcement des capacités en cas de désistement pour l'une ou l'autre raison ou en cas de licenciement pour incompétence ou faute lourde. En effet, assurer une formation d'au moins un mois au profit d'un agent foncier communal constitue un grand investissement qu'il faut savoir capitaliser.

### **II.2.3. Lacunes de capacités des agents fonciers communaux et des CRC**

#### **II.2.3.1. Sur le plan technique et juridique**

Sur le plan technique, tout n'est pas au beau fixe partout. Certains agents fonciers ne maîtrisent pas la procédure à suivre pour la certification foncière de certaines catégories de terres notamment des nouveaux villages ruraux, l'enregistrement des mutations, l'inscription d'hypothèque, la production du croquis sur une parcelle de très grande étendue, tout en minimisant les pertes en termes de forme et de superficie, etc.

Au moment de notre enquête, l'administrateur et les agents du service foncier d'une commune de Gitega ont affirmé n'avoir pas eu connaissance du contenu de l'article 407 du code foncier en vigueur qui interdit à l'administrateur communal d'établir un certificat foncier pour lui-même, pour son conjoint, pour ses pères, mères et enfants. L'administrateur de cette commune avait établi un certificat foncier pour lui-même<sup>32</sup>. Depuis qu'il sait la faute qu'il a commise, il se demande comment cet acte à la fois administratif et juridique peut être annulé.

Il importe de signaler également que les agents fonciers de Nyabitsinda ont avoué n'être pas en mesure de produire le croquis d'une terre de grande superficie sans en altérer la représentation, ceci à cause des dimensions très réduites de la partie réservée aux croquis sur le certificat foncier.

Rappelons que les services fonciers ont été institués au niveau décentralisé en vue notamment de l'amélioration de la gouvernance foncière en termes de participation citoyenne dans le processus de reconnaissance des droits fonciers en toute transparence. C'est ainsi que des commissions de reconnaissance collinaire (CRC) sont organisées au niveau de chaque colline géographique pour procéder à l'examen des éléments constitutifs de la demande, aux limites et à la consistance de l'immeuble, à évaluer le bien-fondé des droits revendiqués, entendre les oppositions éventuelles et rechercher le règlement à l'amiable de ces oppositions sur place avant l'établissement du certificat foncier.

<sup>31</sup> Ce centre risque d'être confronté lui-même aux problèmes de pérennisation dans la mesure où il ne reçoit qu'une faible contrepartie de l'Etat, l'essentiel de son budget de fonctionnement provenant des partenaires techniques et financiers du gouvernement burundais.

<sup>32</sup> Entretien avec l'administrateur communal d'Itaba

Toutefois, durant leur travail, nous avons pu découvrir également quelques imperfections d'ordre juridique et déontologique dans le travail des CRC. A titre illustratif, sur la colline Banda de la commune Ruhororo, nous pouvons citer un cas de validation des droits fonciers au nom de l'acheteur durant les OGR alors que cette commission savait bel et bien que le conflit était pendant devant les juridictions. Interrogés sur ce cas, les membres de la même commission nous ont affirmé que selon eux, le vendeur avait manifestement tort, raison pour laquelle ils se sont arrogés le droit d'agir en faveur de l'acheteur. Par la suite, le tribunal a donné gain de cause au vendeur et le jugement a été exécuté. Par ailleurs, les rapports rendus par l'ODEB sur son service d'écoute et d'orientation auprès des SFC confirment davantage ces révélations à travers d'autres cas. Nous pouvons en citer deux :

- Une terre d'origine domaniale illégalement acquise pour laquelle aucune opposition n'a été formulée sur la colline Kayogoro de la commune de Ngozi;
- une certification des droits fonciers au nom du descendant du vendeur et non de l'acheteur, en l'absence de l'acheteur et délivrance du certificat foncier sur la colline Nyakabanda de la commune Tangara.

### **II.2.3.2. Sur le plan déontologique**

Les focus groups organisés à l'endroit notamment des CRC nous ont permis de découvrir quelques manquements des agents fonciers communaux à leur égard.

Il s'agit de nombreux cas d'agents qui n'honorent pas les rendez-vous donnés aux membres des CRC et cela, sans les en aviser, ce qui décourage davantage les membres des CRC. Ces dysfonctionnements constatés sont rapportés par l'ODEB qui fait écho de plaintes sur le comportement peu recommandable de certains agents fonciers et des membres des CRC. Il s'agit notamment des cas d'agents fonciers communaux et des membres des CRC qui exigent à boire auprès des requérants de certificats fonciers, avant de consentir à une mission de reconnaissance collinaire ou après celle-ci.

De plus, il nous a été rapporté des cas d'agents fonciers communaux qui ne délivrent aucune preuve de paiement au requérant du certificat foncier qui s'est acquitté de cette obligation, tandis que d'autres font payer plus que le prix fixé par le conseil communal ou font payer un montant largement différent aux requérants de certificats ayant des parcelles aux superficies pourtant plus ou moins égales. Enfin, des cas ont été rapportés d'agents fonciers communaux ayant infligé des amendes aux membres des CRC qui ne se présentent pas aux séances de RC ont été relevés, ce avec l'autorisation de l'administrateur communal.

Bien que les cas d'abus rapportés ne soient pas répandus, ils ne présagent pas d'un bel avenir pour les SFC, s'ils ne sont pas découragés et définitivement endigués.

### **II.2.4. Défaut de contrôle de la qualité de l'activité des SFC**

En principe, la mise en place des SFC s'intègre dans le processus général de décentralisation et de renforcement de la gouvernance locale promu par le gouvernement du Burundi. La décentralisation de la gestion foncière s'inscrit dans la démarche de transfert des compétences à la commune que l'Etat central devrait accompagner.

A notre connaissance, depuis 2008, année de création des premiers services fonciers communaux, jusqu'à la fin de l'année 2013, aucune autorité administrative au niveau central n'a, de l'initiative de l'Etat, effectué une descente pour assurer le contrôle des SFC.

Seules furent organisées une mission initiée par les projets en 2012 dans quelques communes pourvues de SFC et les descentes régulières sur terrain des services d'écoute et d'orientation auprès des SFC initiés par l'ODEB, en partenariat avec Global Rights avec le financement de la coopération suisse ont été organisées. Cette situation est à la base d'une conviction totalement erronée de certains usagers fonciers selon laquelle les SFC constituent des composantes intégrales de projets initiés par les bailleurs de fonds.

A titre illustratif, nous pouvons citer une partie de la population de la colline Karemba de la commune Itaba qui demande que « *les communes qui délivrent des actes de notoriété s'entendent avec les organisations/projets qui délivrent les certificats fonciers pour que les populations ne paient qu'une seule fois et pour un seul document*<sup>33</sup> ». Sinon, cette population affirme qu'elle ne va payer que la taxe de transaction à la commune en vue d'obtenir l'acte de notoriété plutôt que de chercher également ce document délivré par les projets/organisations. A Mutaho, certains usagers fonciers ont également affiché la même perception en 2011 selon laquelle les SFC appartiennent aux projets et non à une collectivité publique<sup>34</sup>.

Il nous semble que l'absence totale et permanente des autorités centrales ou de leurs représentants dans le suivi des SFC est un autre facteur qui explique l'absence de l'appropriation des services fonciers par les communes. De même, en l'absence d'un organe de contrôle, le manque de suivi des SFC à partir du niveau central reste problématique voire impossible et vient davantage pour diluer la rigueur de l'administration des SFC.

A part les imperfections révélées par les populations aux services d'écoute et d'orientation auprès des SFC, d'autres transparaissent dans le travail quotidien des SFC et leur multiplication est imputable, en grande partie, à l'absence d'un système de contrôle tant au niveau local qu'au niveau central.

#### **II.2.4.1. Imperfection dans le travail technique des SFC**

Il s'agit de quelques erreurs, quoiqu'en nombre relativement limité, qui dépassent les limites du tolérable dans la production des croquis, erreurs dues soit à la mauvaise lecture des données sur terrain, soit à la mauvaise transcription des données ou probablement à la négligence des agents fonciers. Ces erreurs ont été détectées dans certains SFC qui ont pris l'initiative d'assurer le contrôle. Il s'agit de quelques SFC de la province de Ngozi, du SFC de Makebuko et de celui de Mishiha. Les mêmes erreurs existent peut-être aussi dans d'autres SFC mais ne sont pas encore établies et corrigées, faute de mesures de contrôle. De plus, les SFC de Mutaho et Itaba ont commis également des erreurs qu'il faudrait corriger, impérativement et dans les meilleurs délais. En effet, les certificats fonciers ont été délivrés à Mutaho sans qu'aucune mention n'ait été faite par le service communal de leur retrait. Des certificats fonciers ont été délivrés à Itaba jusqu'en 2012 sans que la moindre mention en soit faite dans le registre foncier communal, alors que c'est ce dernier qui doit servir à l'établissement d'un nouveau certificat foncier en cas de perte ou de destruction du premier. En effet, en vertu de l'article 403 du code foncier, le certificat est établi à partir des mentions contenues dans le registre foncier communal. Le registre foncier communal est un document extrêmement important dont on ne peut se passer. En vertu de l'article 405, en cas de non concordance entre les mentions portées au certificat foncier et celles inscrites dans le registre foncier communal, ce dernier fait foi. L'article 406 du même code stipule qu'en cas de perte ou de destruction du certificat foncier, le SFC établit un duplicata à partir des informations contenues dans le registre foncier communal.

<sup>33</sup> Focus Group, Karemba, commune Itaba, Novembre 2013

<sup>34</sup> Entretien avec un agent du service foncier de Mutaho

### II.2.4.2. Imperfection dans le classement et l'archivage des documents

Par rapport au classement et à l'archivage, dans la pratique, les communes ne le font pas de la même manière. Certaines sont plus efficaces que d'autres. Certains agents fonciers prennent beaucoup de temps à retrouver des documents ou les recherchent en vain. A Mutaho, le SFC a trouvé un certificat foncier après l'avoir cherché des mois durant. À Kiremba dans la province de Ngozi, un requérant de certificat est venu pour le retrait de ses deux certificats mais un agent du service lui a signifié qu'ils avaient déjà été retirés. Nous ignorons l'évolution actuelle de l'affaire. A Nyabikere, le registre de suivi notamment des recettes des SFC a été perdu. En outre, dans la quasi-totalité des services fonciers communaux, les documents ne sont pas conservés avec le soin requis par leur importance. Il n'est pas rare de trouver les registres fonciers communaux conservés au bureau des SFC, à la portée de tout le monde.

De plus, durant les années de conflit armé vécues par le Burundi depuis 1993, les bureaux des communes d'Itaba et Ruhororo, parmi celles retenues dans notre zone d'étude, furent incendiés. Les risques de sinistre provoquant la destruction des archives sont réels. Il est d'une impérieuse nécessité de prévoir un autre lieu d'archivage, physique ou électronique, pour faire face aux incidents éventuels comme ceux qui se sont produits dans le passé. Telle est aussi la suggestion faite dans le rapport de capitalisation des expériences pilotes des SFC au Burundi.

La question de la pérennisation tant financière que technique et déontologique des services fonciers communaux doit constituer l'une des principales préoccupations des acteurs de la décentralisation de la gestion foncière, principalement les communes et l'Etat. Elle devrait être également au centre des initiatives prioritaires de tous les projets d'appui. Des réflexions approfondies, évolutives, et concluantes doivent être amorcées sans délais pour mettre en œuvre une gestion des SFC résolument engagée sur la voie de la pérennisation. En outre, un contrôle régulier des services fonciers communaux, à différents niveaux, devrait s'effectuer pour garantir la qualité des prestations.

## CHAPITRE III. L'ENREGISTREMENT DES MUTATIONS AU SEIN DES SERVICES FONCIERS COMMUNAUX

Dans la partie antérieure du rapport, nous avons pu constater que des certificats fonciers sont délivrés par tous les SFC faisant l'objet de notre étude, même si le rapport entre la demande et l'offre de ces certificats reste généralement très faible. La sécurisation foncière ne se limite pas seulement à la délivrance d'un certificat portant sur une propriété foncière qui n'en avait pas. C'est aussi l'enregistrement des mutations résultant de la transaction foncière portant sur des terres certifiées.

Les acteurs de la décentralisation de la gestion foncière se préoccupent de la question de l'enregistrement des mutations à la suite des transactions opérées sur des terres ayant déjà fait objet de certification. Cette préoccupation trouve son fondement dans la quasi-absence de demandes d'enregistrement de mutations au sein des SFC.

Cette très faible demande d'enregistrement des mutations dans les SFC est d'autant plus inquiétante que l'on a de la peine à croire qu'il n'y ait jamais eu de transactions sur les terres ayant déjà fait objet de certification.

C'est dans cette optique que cette évaluation comprend une dimension relative à l'enregistrement des mutations dans les communes de Ruhororo et Itaba.

Comme déjà annoncé dans l'approche méthodologique, par commune, au total 100 détenteurs de certificats fonciers des années 2010, 2011 et 2012 ont été choisis au hasard et une descente sur terrain a été organisée en vue de mener un entretien individuel avec chacun d'eux, ceci pour pouvoir déceler (i) si quelques propriétés certifiées auraient déjà fait objet de mutations, (ii) si les mutations auraient été enregistrées aux SFC, (iii) les raisons à la base de cette transaction et (iv) les modalités de transfert des droits fonciers. Le tableau ci-dessous montre les résultats de cette enquête. Dans les deux communes, au total 10 propriétés foncières ont été vendues à raisons de cinq par commune et deux parcelles ont été vendues avant l'aboutissement du processus de certification dans le cadre des OGR. Le tableau suivant ne reprend que les informations portant sur les terres arrivées au bout d'une procédure de certification.

Tableau n°10 : Enregistrement des mutations aux SFC

	N°	Colline	Sexe	Enregistrement de la mutation	Autres modes de transfert	Raisons à la base de la vente
Commune Itaba	1	Gihamagara	M	Non	-Acte sous seing privé -Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il avait besoin d'argent pour la construction de sa maison
	2	Rukobe II	M	Non	-Acte sous seing privé - Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il voulait quitter volontairement la colline pour aller s'installer ailleurs
	3	Rukobe II	M	Non	-Acte sous seing privé - Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il voulait acheter une autre propriété plus vaste
	4	Buhinda	M	Non	-Acte sous seing privé - Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il avait besoin d'argent pour la construction de sa maison
	5	Kibogoye	M	Non	On a réuni les membres des familles autour d'un verre et le vendeur a remis publiquement le certificat foncier à l'acheteur	La propriété était stérile
Commune Ruhororo o Risque ? les hypothèques ne sont connues du SFC	6	Cagura	M	Non	-Acte sous seing privé Le vendeur est toujours en possession du certificat foncier	Il voulait un complément d'argent en vue de l'acquisition d'une parcelle bien placée
	7	Cagura	M	Non	-Acte sous seing privé - Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il voulait acheter une autre propriété plus proche de son habitation
	8	Mutobo	M	Non	-Acte sous seing privé - Remise du certificat foncier à l'acheteur	Son business consiste à acheter des parcelles, à les mettre en valeur et à les revendre plus cher
	9	Ryarunyinya	M	Non	-Acte sous seing privé -Remise du certificat foncier à l'acheteur	Il l'a vendue car il était en besoin urgent d'argent.
	10	Rwamiko	M	Non	-Acte sous seing privé -Remise du certificat foncier à l'acheteur	Le terrain était éloigné de son habitation et il voulait ériger une maison au bord de la route principale pour faire du commerce
Les gens dont les noms sont repris dans le tableau ci-dessous, apparaissent parmi ceux qui ont fait les demandes individuelles de certificat foncier. A l'issue de l'entretien, nous nous sommes rendus compte que les propriétés vendues sont localisées dans les lots enquêtés et mesurés lors des OGR.						
	1	Cagura	F	Non	Acte sous seing privé	Elle est très âgée et n'a plus la force d'exploiter toutes ses propriétés
	2	Buganuka	M	Non	Acte sous seing privé	Il voulait ériger sa maison, l'ancienne était usée

L'analyse de ce tableau et des pratiques des SFC permet de tirer quatre conclusions majeures :

### **III.1. Faible proportion des transactions portant sur les terres certifiées**

Dans la commune de Ruhororo, sur cent détenteurs de certificats enquêtés, seules cinq personnes ont déclaré avoir déjà vendu leurs propriétés certifiées, soit 5% des personnes enquêtées et deux personnes, identifiées parmi les futures bénéficiaires de certificats fonciers dans le cadre de l'approche isolée, ont affirmé avoir déjà vendu leurs lopins de terre alors que les certificats n'étaient même pas encore établis. Ce sont des propriétés foncières dont le mesurage et le levé topographique ont eu lieu au moment des OGR.

De même, dans la commune d'Itaba, on a pu également identifier cinq opérations de vente, soit 5% des personnes enquêtées. Ces proportions font état d'une faible vente des terres déjà certifiées et quelques justifications de cet état de fait, en encadré, sont fournies par les populations de ces communes.

#### **Pourquoi la faible proportion des transactions sur les terres certifiées ?**

D'après les personnes rencontrées, la plupart des terres certifiées sont acquises par achat alors que les gens capables de s'acheter des propriétés foncières sont souvent les « riches » de la localité. Par conséquent, ils éprouvent rarement le besoin de les revendre, à plus forte raison quand il s'agit de terres certifiées. De plus, pour les personnes interviewées, le choix pour la certification foncière porte prioritairement sur les terres les plus fertiles. En toute logique, si un besoin de vente d'une propriété foncière se fait sentir, le propriétaire est peu enclin à commencer par vendre son lopin de terre le plus fertile, indispensable à la survie de la famille. Indubitablement, il procéderait à l'identification et à la vente d'une terre moins fertile, souvent non encore certifiée au SFC. Donc, les terres les plus vendues se retrouvent dans cette catégorie.

L'approche des OGR est souvent prônée par certains projets d'appui aux SFC ou d'autres acteurs de la gestion foncière décentralisée pour que les communes ne gèrent que les mutations après la certification de toutes les terres, estimées moins coûteuses et plus aptes à réaliser la viabilité financière du SFC. L'enquête partielle effectuée par l'APDH dans le cadre de la présente étude met en doute cette idée reçue, en étayant l'hypothèse que les demandes de mutation sur des terres certifiées pourraient être bien moins nombreuses qu'attendues et pourraient laisser le SFC sans recettes suffisantes pour couvrir ses coûts minima d'opération. Quelle que soit l'approche adoptée, demande isolée ou OGR, le défi de pérennisation des SFC après l'appui des projets reste entier.

Un autre constat en corollaire au précédent est la proportion très limitée des ventes de détresse portant sur les terres certifiées.

La justification est approximativement la même qu'aux paragraphes précédents.

En effet, comme le laisse transparaître le tableau n° 1 qui fait état de l'origine des droits fonciers (modes d'acquisitions des propriétés foncières), plus de 85% des demandes de certificats fonciers portent sur les terres acquises par achat à l'exception du SFC de Ngozi.

Or, rares sont les personnes à très faible revenu dans ces milieux, capables de s'acheter un lopin de terre. Si l'on analyse les principales raisons à la base de la vente des propriétés foncières sur base des données contenues dans le tableau n° 7, on se rend compte qu'il s'agit principalement de l'amélioration du bien-être (construction d'une maison), de l'acquisition d'une propriété foncière de grande valeur, de la réduction du trajet à parcourir pour arriver dans les champs, progression dans ses affaires, etc.

### Un SFC au service des moins défavorisés ?

Sous courir le risque d'aboutir à des conclusions hâtives, nous ne pouvons pas affirmer qu'un SFC est au service des moins défavorisés, faute d'avoir suffisamment documenté le sujet. Toutefois, si l'on analyse les catégories de terres certifiées (principalement les terres acquises par achat), le faible taux de vente des terres certifiées et les raisons à la base de ces ventes, il serait utile de mener une recherche plus fouillée pour un débat plus éclairé à ce sujet.

Si à l'issue des recherches, venait à se confirmer l'hypothèse selon laquelle les terres certifiées appartiennent principalement à des personnes aux revenus relativement élevés, il serait hautement souhaitable de mettre en place des stratégies qui permettraient d'amener les couches les plus basses de la population à protéger leurs droits fonciers à travers la certification foncière.

En effet, les droits fonciers des moins nantis dans les collines sont particulièrement plus exposés que ceux des autres composantes de la société. De plus, en cas de conflits, la poursuite d'un procès souvent coûteux leur est difficile voire impossible.

### III.2. Faible taux d'enregistrement des mutations au SFC

A part le SFC de Ngozi qui compte plus d'une centaine de demandes d'enregistrement des mutations<sup>35</sup>, situation qui peut se justifier par le comportement des populations urbaines et périurbaines, les autres n'en comptent presque pas.

La commune Ruhororo enregistre deux demandes de certification des mutations tandis que la commune de Nyabikere et Bukirasazi en comptent deux chacune. Les communes de Mutaho, Nyabitsinda et Itaba enregistrent respectivement trois, deux et une demande. Au sein du SFC de Mishiha récemment mis en place, aucune demande d'enregistrement des mutations n'était répertoriée jusqu'au moment de notre enquête.

De plus, après consultation et analyse du tableau précédent, la conclusion selon laquelle la demande d'enregistrement des mutations est très faible ou quasi-inexistante saute aux yeux.

En effet, le hasard dans le choix des bénéficiaires de certificats a abouti au constat que 95% des terres certifiées n'avaient fait l'objet d'aucune vente et 5% ont été vendues sans qu'aucune demande d'enregistrement de mutation n'ait été introduite au SFC.

Quant à la raison à la base du non-transfert de droits fonciers au bureau du SFC après la vente d'une terre certifiée, la population enquêtée affirme que leur ignorance est en grande partie responsable de cette situation. La population enquêtée était convaincue que la remise du certificat par le vendeur à l'acheteur équivaut à une remise en mains propres par le vendeur de sa propriété à l'acheteur et que cela suffisait amplement.

Si l'on analyse encore une fois l'avant dernière colonne du tableau précédent, force est de constater que, en l'absence de sensibilisation et d'adhésion de la population à l'importance de l'enregistrement des mutations, la sécurisation foncière, fût-elle de toutes les terres du pays, mènera vers une autre insécurité foncière généralisée.

<sup>35</sup> Entretien avec le responsable du SFC de Ngozi, novembre 2013

En effet, à travers le tableau ci haut, la quasi-totalité des ventes (9/10) déjà opérées et portant sur les terres certifiées ont pour moyens de preuve les actes sous seing privés et, dans les mêmes proportions, ces moyens de preuve sont accompagnés de la remise du certificat foncier à l'acheteur. Nous avons constaté un seul cas où l'acte sous seing privé n'a même pas été rédigé mais où le certificat foncier a été remis publiquement à l'acheteur (voir n° 5) et un cas où le certificat a été gardé par le vendeur, seul un acte sous seing privé a été rédigé à cet effet.

Cette situation se présente ainsi alors que les SFC ont été initiés pour éviter ces moyens de preuve de faible portée juridique (témoignage et actes sous seing privé), inopposables aux tiers et partant, inadaptés pour prévenir les conflits.

L'hypothèse selon laquelle ce vendeur qui a gardé le certificat serait de mauvaise foi pourrait être émise vu qu'il a gardé un certificat portant sur une propriété foncière déjà vendue. De nombreuses situations malveillantes risquent de se produire à la suite de cette irrégularité. Ne risque-t-il pas de l'hypothéquer à l'insu à la fois du SFC et de l'acheteur ? Le risque n'est-il pas grand d'hypothéquer un certificat portant sur une terre qui ne lui appartient plus ?

Si l'acheteur introduit une demande de certificat foncier portant sur cette terre, comment est-ce que le SFC saura qu'un certificat a déjà été délivré sur cette parcelle ? Sinon, le SFC pourra délivrer deux certificats à deux personnes différentes sur une même propriété foncière.

Ce ne sont pas les terrains qui ont besoin d'être sécurisés mais les propriétaires. Or ceux-ci changent année après année. Par le seul jeu des successions, la totalité des surfaces appropriées changent de mains en l'espace de moins d'une génération, ce qui est un rythme beaucoup plus rapide que celui des progrès réalisés dans la certification des droits fonciers. Il s'y ajoute le rythme des ventes portant sur les terres certifiées qui demeure faible, mais ne cesse sans doute de progresser.

Sans sécurisation assurée des mutations au profit des ayants droit, l'entreprise en cours de sécurisation de la propriété devient précaire et de courte utilité. A terme, le risque est grand de voir les superficies de terres certifiées se démembrer de nouveau et se multiplier à l'infini en unités non enregistrées soumises, comme dans la situation de départ, à de nombreuses transactions frauduleuses faites - qui plus est - à l'aide de certificats émis.

### **III.3. Procédure d'enregistrement disparate des mutations au sein des différents SFC**

Les SFC traitent différemment l'enregistrement des mutations, faute de procédure harmonisée. En effet, le code foncier en vigueur reste muet sur cet aspect du moins pour les SFC et aucun texte réglementaire n'est explicite par rapport aux procédures pratiques de mutation. C'est dire donc que la procédure à suivre n'a pas encore été fixée de façon officielle. Elle mérite de l'être rapidement.

Cette disparité constatée ne dérive pas d'un constat du tableau précédent mais d'un entretien avec les agents fonciers communaux.

En effet, en cas de vente d'une propriété foncière dont la demande de certificat foncier est en cours de traitement, les uns arrêtent définitivement le traitement de la première demande et invitent le nouvel acquéreur du lopin de terre à introduire la demande de certificat portant sur cette propriété foncière nouvellement acquise. D'autres, sans pour autant avoir déjà rencontré un cas pareil, pensent qu'ils termineraient l'opération au nom du vendeur, quitte à enregistrer la mutation après.

Dans tous les cas, les SFC doivent faire attention et adopter les stratégies qui s'imposent pour éviter d'établir le certificat au nom du vendeur et à l'insu de l'acheteur, notamment en sensibilisant les acheteurs en vue de la demande de la certification des terres et de l'enregistrement rapide des mutations.

Même après avoir délivré un certificat foncier à son demandeur avant qu'il n'opère la vente de son lopin de terre, les SFC procèdent différemment à l'enregistrement des mutations. Après introduction de la demande d'enregistrement des mutations, certains agents fonciers retournent sur terrain pour la vérification de la véracité des informations fournies au SFC, notamment la validité de la transaction. C'est le cas des SFC de Ngozi. Il y en a d'autres qui ne se limitent qu'à la déclaration verbale des parties au contrat, l'acheteur et le vendeur et à l'analyse de l'acte sous seing privé. Ce sont les exemples des SFC de Mutaho et Nyabitsinda. D'autres, en l'occurrence le SFC de Nyabikere, exigent la présence des membres de la famille du vendeur notamment la femme et les enfants. Enfin, d'autres ont reçu ces demandes mais ne les ont pas traitées, faute de connaissances requises pour procéder à leur traitement, l'exemple étant le SFC d'Itaba.

Dans la même suite de la procédure d'enregistrement des mutations, les SFC procèdent différemment à l'annulation du certificat établi au nom du vendeur afin d'établir un autre au profit de l'acheteur.

En effet, au SFC de Mutaho, les agents mettent deux barres sur le certificat foncier pour montrer qu'il est annulé et remet à la fois ce dernier et le nouveau établi au nom du nouvel acquéreur de la parcelle. A Ngozi, les agents fonciers communaux apposent sur le certificat un cachet portant la mention « annulé » après avoir rédigé un texte, au niveau de la partie réservée aux droits et charges sur le certificat foncier, qui fait état de l'annulation du certificat et de la référence du contrat à la base de cette annulation.

De toutes ces pratiques, aucune ne correspond parfaitement à la pratique des bureaux des titres fonciers fonctionnels depuis près d'un siècle<sup>36</sup>.

La plupart des SFC ne sont même pas prêts à traiter les cas de demandes d'enregistrement des mutations. Outre les connaissances limitées pour opérer cette tâche, la plupart des communes n'ont même pas encore déterminé les frais à payer en vue de l'enregistrement des mutations.

Celles qui l'ont fait, les SFC de la province de Ngozi appuyés par la coopération suisse, ont porté ces frais à 3% du prix d'achat. Ce prix est jugé très élevé pour inciter les gens à enregistrer les mutations. Même après sensibilisation accrue, le coût jugé élevé de l'enregistrement des mutations pourrait constituer un obstacle à l'introduction de la demande y relative. Pour contrer la réticence de la population, il faudrait éviter que l'enregistrement d'une mutation soit plus coûteux ou aussi coûteux que l'obtention d'un certificat foncier établi à l'issue de la reconnaissance collinaire. D'autres questions persistent encore sur cette matière notamment l'enregistrement des mutations portant sur une partie d'une terre déjà certifiée et non la totalité. Des demandes pareilles bien que très limitées ont été introduites au sein des SFC.

Au sein des bureaux des titres fonciers, c'est le vendeur qui revient pour l'enregistrement de ses parcelles issues du morcellement et l'annulation du titre foncier originel s'ensuit. Ensuite, l'enregistrement de la mutation se fait au nom de l'acheteur. Dans tous les cas, en cas de vente de la totalité de la propriété foncière certifiée, il n'y a pas de descente menée sur le terrain. Le conservateur des titres fonciers ne procède qu'à la vérification de l'authenticité du contrat de transaction déposé devant lui.

<sup>36</sup> Cfr Loi 1/13 du 9 Août 2011 portant révision du code foncier au Burundi (Art. 345 à Art. 358).

### III.4. Transactions portant sur des terres en procédure de certification

En guise de rappel, pendant le travail d'identification des bénéficiaires de certificats fonciers qui auraient vendu leurs propriétés foncières, par hasard, nous avons rencontré deux personnes qui n'avaient pas vendu leurs terrains certifiés mais plutôt leurs propriétés foncières ayant déjà fait objet d'enquête et de mesurage lors des OGR. Les entretiens menés avec certains responsables des services fonciers de la zone d'action de notre étude, et même en dehors, révèlent que la plupart des SFC rencontrent des cas pareils quoiqu'en nombre très limité. Il est compréhensible dans la mesure où le début de la démarche de certification ne fait pas disparaître le besoin souvent pressant de vendre la propriété engagée dans une procédure de certification, surtout en cas de lenteur excessive dans le traitement des demandes introduites.

## CHAPITRE IV. OBSTACLES AU TRAVAIL DES SFC AU REGARD DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Le SFC est chargé notamment de délivrer des certificats sur les terres appartenant aux personnes privées. Sont exclus du champ de compétence du SFC les terres titrées, les terres du domaine tant public que privé de l'Etat et les marais. Comme la délimitation physique des terres de marais et des terres domaniales n'a pas encore eu lieu dans de nombreuses communes, les SFC éprouvent des difficultés énormes lors de la reconnaissance collinaire. De plus et théoriquement, malgré l'absence de matérialisation physique, le code de l'eau ampute une partie des terres occupées sur une distance variable de part et d'autre des bords des lacs et rivières pour les intégrer dans le domaine public hydraulique, ce qui vient compliquer davantage la situation. La suite à réserver aux cas d'attribution de terres domaniales complique le travail des agents fonciers communaux et des CRC, tant sont confus la nature et l'étendue des droits accordés, souvent irrégulièrement tout en aboutissant à des situations quasi irréversibles.

De plus, la collaboration entre SFC et services déconcentrés de l'Etat, prévue de manière explicite à travers certaines dispositions du code foncier en vigueur ou implicite dans d'autres, n'est pas encore effective.

D'autres pratiques des SFC, soit non prévues par la loi soit consacrant l'application d'une loi déjà abrogée, causent des dommages à la population. Il s'agit notamment de l'amputation de 3 mètres sur les terres appropriées de part et d'autre de la route durant le mesurage et l'arpentage des terrains par le service du cadastre. Cette pratique s'est étendue à la procédure suivie par les SFC sans aucune référence légale. Il s'agit aussi du prélèvement d'une taxe sur toute transaction (achat / vente) sur les propriétés foncières, malgré l'abrogation de la loi y relative.

Enfin, certaines dispositions du cadre législatif et réglementaire régissant les SFC ne sont pas de nature à permettre leur bon fonctionnement ou font défaut malgré leur importance.

Cette partie du rapport s'attèle à l'analyse de tous ces aspects dans le but de donner des propositions visant à placer les SFC dans une situation permettant leur bon fonctionnement.

#### **IV.1. De la difficulté d'exclure les terres domaniales durant la constatation par les SFC des droits appropriés**

L'axe stratégique n° 4 de la lettre de politique foncière prescrit l'actualisation de l'inventaire des terres domaniales, aujourd'hui méconnues de l'Etat et de ses services.

Dans quelques communes, certains partenaires techniques et financiers<sup>37</sup> appuyant la mise en place des SFC ont facilité l'inventaire des terres domaniales accompagné d'une production cartographique géo-référencée. Dans la majorité des communes du pays, ce travail n'a pas encore eu lieu.

De ce fait, les terres domaniales ne sont pas clairement identifiées, ce qui rend difficile le travail de reconnaissance collinaire des agents fonciers communaux.

##### **IV.1.1. Les demandes de certificats fonciers portant sur des terres d'origine domaniale**

Les données des communes de Nyabitsinda et de Mishiha sont curieusement inquiétantes au regard du volume des demandes portant sur des terres acquises par cession d'une partie du patrimoine domanial. Il s'agit de 8,5% pour Mishiha et 7,3% pour Nyabitsinda. En effet, dans la commune de Nyabitsinda, un projet d'occupation des terres vacantes a été initié sous le régime dit de la II<sup>ème</sup> République (1976-1987) et des gens venus d'autres provinces ont été installés sur ces terres. Quant à Mishiha, elle fait partie des rares communes avec des disponibilités foncières relativement importantes à l'échelle nationale, ce qui explique en partie le nombre élevé de cessions même si de nombreuses irrégularités entachent l'attribution de ces terres. Même après la promulgation du code foncier en vigueur, il n'est pas rare de trouver un gouverneur de province, des administrateurs communaux, des conseils collinaires et des chefs de colline s'arrogeant le droit de céder une terre domaniale, à titre gratuit ou onéreux.

Les rapports des services d'écoute et d'orientation prodigués par l'ODEB confirment la difficulté qu'éprouvent les SFC à établir une distinction entre les terres domaniales et les terres appropriées durant la reconnaissance collinaire.

En effet, du fait de l'absence de limites claires entre les terres appropriées et les terres domaniales, des cas de conflits de grande ampleur portant sur les limites entre les terres des particuliers et celles de l'Etat sont rapportés notamment du côté du domaine militaire et du parc de la Ruvubu, dans les communes Nyabikere et Mishiha.

Avec ces nombreux cas de demandes de certificats fonciers portant sur des terres acquises par cession des terres d'origine domaniale, la question que l'on peut se poser est relative aux procédures utilisées par le SFC pour distinguer les terres domaniales (qui sont légalement exclues du champ de compétence du SFC en vertu du code foncier) des terres appropriées, dans un contexte où aucun inventaire crédible des terres domaniales n'a encore eu lieu dans la plupart des communes du pays. Les risques pour les services fonciers de ces communes d'avoir certifié des terres domaniales ou de le faire au nom des particuliers sont élevés.

<sup>37</sup> Notamment la Coopération Suisse et l'Union Européenne

#### IV.1.2. Attribution des terres domaniales difficile à gérer dans le cadre du SFC

Dans le cas précis, nous distinguons :

- ☛ les attributions accordées par des autorités habilitées mais qui sèment la confusion totale par rapport à la portée des droits cédés ou concédés ;
- ☛ les attributions irrégulières ayant abouti à des situations irréversibles suite à leur ancienneté et à la mise en valeur de ces terres.

##### **(1) Attributions accordées par les autorités compétentes semant la confusion totale par rapport à la portée des droits cédés ou concédés**

Des cas d'attribution de terres domaniales dont les droits détenus sont très confus sont découverts surtout dans la commune Gihogazi de la province de Karuzi, une commune pourvue d'un SFC même si il ne fait pas partie de la zone de cette étude. En effet, l'intitulé des documents semble montrer le transfert définitif du droit de propriété et au regard du contenu, l'attribution de la propriété s'est faite quelques fois au profit des personnes sans terres. La confusion vient du fait que le document contient des restrictions au droit de propriété notamment l'interdiction formelle de l'aliénation de la propriété. Or, seuls peuvent avoir un certificat foncier les titulaires de droit de propriété avec tous ses attributs<sup>38</sup>.

##### **(2) Attributions irrégulières ayant abouti à des situations irréversibles**

D'après les agents fonciers communaux, durant la reconnaissance collinaire, ils sont confrontés à différentes catégories de terres qui ont été attribuées par les autorités soit qui n'en avaient pas la compétence, soit qui n'ont pas délivré de documents attestant cette attribution ou encore qui ont délivré des documents qui prêtent à confusion. Nous pouvons citer les cas de parcelles attribuées dans les années 1990 aux fonctionnaires des nombreuses communes du pays, principalement les enseignants pour ériger des logements décents. Ces attributions de parcelles faites à l'échelle nationale, aujourd'hui mises en valeur, ont été accordées principalement par des administrateurs communaux.

De même, la plupart des terres occupées par les Batwa ont été attribuées dans les années 2000 essentiellement par des autorités communales et rarement provinciales, généralement sans moyens de preuve écrits précisant les droits détenus par ces derniers. Les terrains laissés par les Rwandais rapatriés dans les années 1994, principalement dans la commune de Mishiha de la province de Cankuzo, mais aujourd'hui occupées par des nationaux, rentrent dans cette catégorie.

Bien que relativement anciennes, ces attributions causent des problèmes dans les mêmes termes que celles faites dans le cadre des nouveaux villages ruraux initiés depuis 2012 par le Président de la République. Ce sont essentiellement des administrateurs communaux qui ont procédé à l'attribution des terrains alors que ces autorités n'ont pas de compétence en matière de cession et concession des terres domaniales.

Sur plan strictement légal, ces terres ne devraient pas être certifiées parce que ce sont des autorités n'en ayant pas la compétence qui les ont accordées à ces acquéreurs.

De même, les terrains donnés par les administrateurs communaux (autorités non compétentes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'attribution des terres domaniales) en compensation à une mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique ne devraient pas être certifiés au nom du nouvel acquéreur.

---

<sup>38</sup>Le droit de propriété emporte le droit d'user (usus), de jouir (fructus) et de disposer (abusus) d'une chose, d'en être le maître absolu et exclusif dans les conditions fixées par la loi.

Toutefois, en privilégiant cette approche strictement légaliste, il est évident qu'il s'agirait de consacrer une injustice et une violation des droits fonciers des propriétaires.

Les SFC n'ont pas pu harmoniser les points de vue quant aux traitements à réserver à ces catégories de terres en l'absence de directives nationales à suivre pour pareils cas.

Si l'on prend en compte les aspects sociaux, malgré les irrégularités dans l'attribution des terres, suite à la longueur du temps déjà écoulé et à la mise en valeur de ces terres, des situations de non-retour se sont consolidées. Après de nombreuses années de mise en valeur, la remise en cause de ces situations, à la suite de mauvaises décisions de l'Etat, n'est pas envisageable dans la mesure où le préjudice, doublement causé par l'Etat, serait entièrement subi par la population.

Au lieu de procéder à la régularisation presque systématique des cas de violations de la loi n° 1/13 du 9 août 2011 en matière de cessions et de concessions domaniales à laquelle nous nous opposons, il est loisible de régulariser ces cas de non-retour au regard du temps déjà passé et surtout des améliorations déjà faites sur les parcelles.

#### **IV.1.3. Méconnaissance de la législation de l'eau**

En vertu de l'article 5 alinéa 3 de la loi n° 01/02 du 26 mars 2012 portant code de l'eau au Burundi, rentrent dans le domaine public hydraulique, les bords ou rives des lacs sur une largeur de 150 m pour le lac Tanganyika, de 50 m pour les autres lacs du pays, sur une largeur de 25 m sur chacun des bords pour les rivières affluents du lac Tanganyika, à partir du niveau le plus élevé qu'atteignent les eaux dans leurs crues périodiques, Pour les autres rivières du pays, une zone de protection sur une largeur de 5 m est installée. En outre, en vertu de l'article 13 de la même loi, une servitude de marchepied d'une largeur de 4 m, propre au domaine public hydraulique, est installée sur chaque rive à partir des limites du domaine public hydraulique, afin d'assurer le libre passage du matériel et des engins de contrôle, de curage, d'entretien et d'exploitation. D'après l'article 13 du code de l'eau, al.3, il n'est prévu d'indemnisation que pour les constructions, les clôtures ou plantations qui auraient été aménagées ou réalisées de bonne foi avant l'entrée en vigueur du code de l'eau. Il est prévu une indemnisation fixée en matière d'expropriation pour cause d'utilité qui sera octroyée par le Ministère ayant l'eau dans ses attributions sauf pour les plantations saisonnières qui peuvent être enlevées après cueillette ou récolte.

Cette loi ne préconise aucune indemnisation portant sur le fonds. La constitution de la République du Burundi en vigueur, en son article 36, stipule notamment que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ». Dans le cas présent, si le législateur a décidé d'étendre le domaine public hydraulique aux terres appropriées en vue de la sauvegarde environnementale, cette disposition de la loi ouvre la voie à des expropriations pour cause d'utilité publique. ***Le fait de ne pas prévoir dans cette loi une indemnité comme il a été le cas pour les améliorations faites sur le terrain est une violation de la constitution de la République du Burundi et du code foncier en vigueur.***

Rares sont les agents fonciers ou les membres des CRC qui sont au courant de l'existence d'un code de l'eau, encore moins de son contenu alors que de nombreuses communes pourvues de services fonciers sont traversées par des rivières.

Même à l'issue de la formation, les CRC vont-elles facilement adhérer à ces principes visant la préservation environnementale au détriment des besoins alimentaires et de sécurisation foncière plus ressentis par les populations sans qu'aucune indemnité préalable, juste et équitable ne soit versée ?

Les agents fonciers communaux vont-ils imposer leur décision à l'issue de la reconnaissance collinaire en violation du code foncier, article 394, qui stipule que l'agent foncier n'assume que le secrétariat de la CRC et n'a pas de pouvoir de décision ?

Même si dans le meilleur des cas cette indemnité était versée, toutes les catégories impliquées dans les OGR se mettraient-elles d'accord sur la nécessité d'appliquer le code de l'eau ? Comment déterminer avec exactitude le niveau le plus élevé qu'atteignent les eaux dans leurs crues périodiques pour enfin mesurer la distance à exclure de la partie des terres appropriées ?

Certaines personnes viendraient même à perdre une partie substantielle de leurs terres, surtout dans les marais, quand nous savons que les crues périodiques de certaines rivières arrivent à inonder des surfaces considérables.

#### **IV.2. De la difficulté à délimiter les marais**

Dans leur travail quotidien, les agents fonciers communaux éprouvent d'énormes difficultés à établir les limites entre les marais et les bas-fonds, une distinction pourtant indispensable dans la mesure où les marais, même appropriés, ne peuvent pas faire l'objet d'enregistrement, en vertu de l'article 444 du code foncier burundais. Peuvent-ils alors être certifiés, alors que le code foncier en vigueur tient à établir une distinction nette entre l'enregistrement qui aboutit à la délivrance d'un titre foncier celui qui aboutit à la délivrance d'un certificat foncier ?

C'est vrai que la définition des marais et des bas-fonds est donnée par le code foncier, mais physiquement, il reste toujours très difficile de déterminer avec exactitude les limites entre les marais et le reste des terres. Le code foncier vient pour compliquer cette tâche.

En effet, en vertu de l'article 448, sur base d'une étude appropriée, la délimitation d'un marais peut inclure les bas-fonds situés dans sa zone d'extension prévisible.

Comme cette étude n'a pas encore eu lieu, cela voudrait-il signifier qu'à l'issue de cette étude, des terrains dont les droits ont déjà été certifiés au nom de leurs propriétaires pourraient être inclus dans les marais ? Nous devons souligner que cette interdiction d'enregistrer les droits fonciers portant sur les terres des marais, tel que prévu par l'article 444 du code foncier, n'a pas raison d'être et représente même une contradiction légale avec l'article 441 du code foncier qui reconnaît le droit de propriété sur des marais en faveur des particuliers.

#### **IV.3. De la nécessaire collaboration entre les services fonciers déconcentrés et les SFC<sup>39</sup>**

Cette nécessité de collaboration transparait soit de manière explicite soit de manière implicite dans le code foncier en vigueur. En effet, le code foncier en vigueur stipule en son article 321 que des brigades provinciales du cadastre sont créées et chargées particulièrement d'élaborer et de mettre à jour les plans fonciers communaux. En vertu de l'article 386, le plan foncier communal est établi en étroite collaboration avec l'administration du cadastre et des titres fonciers.

Même si les SFC peuvent constituer progressivement le plan foncier communal si du moins des dalles d'imprimés d'ortho-photographies leur étaient fournies, la mise à jour n'est possible que sous le système informatique, technique qui n'est pas à la portée des communes. D'où la nécessité d'échange de données en vue de procéder à la mise à jour nécessaire.

De même, l'article 410 du code foncier ouvre la possibilité de transformer le certificat en titre foncier, ce qui fait appel à la collaboration entre les services des titres fonciers et les SFC.

<sup>39</sup> Les services fonciers déconcentrés les plus visés ici sont les bureaux des titres fonciers et les brigades cadastrales

De plus, la plupart des services fonciers fonctionnels ignorent la localisation géographique des terrains titrés dans les communes de leur ressort alors qu'ils sont exclus de leur champ de compétence. Leur empiètement doit être évité. Par ailleurs, en l'absence de législation foncière relative aux hypothèques et aux mutations foncières pour les SFC, les pratiques légales des bureaux des titres fonciers pourraient servir de modèle.

Malgré cette grande nécessité de collaborer, à notre connaissance, aucune réunion dans un cadre structuré et institutionnalisé n'a encore eu lieu, ne fût-ce que pour discuter des modalités de collaboration et d'échanges d'informations entre ces services.

L'absence de collaboration entre les SFC et les services déconcentrés de l'Etat relevée en 2011 par l'APDH à travers une publication sur les SFC reste d'actualité.

Il appartient aux ministères concernés de comprendre le caractère complémentaire du travail des services étatiques en charge de la gestion foncière et des SFC et de créer les conditions nécessaires pour la collaboration et l'échange d'information entre ces services très bénéfiques pour la population.

#### **IV.4. Les pratiques du cadastre en matière de mesurage des parcelles au bord des routes**

Dans le fonctionnement pratique des services du cadastre national, durant le mesurage et l'arpentage, une distance de 3 m de part et d'autre de la route est amputée aux terres appropriées pour les incorporer dans le domaine public de l'Etat. A notre connaissance, cette pratique ne s'appuie sur aucune base légale ou réglementaire largement diffusée et connue de tous.

Les agents fonciers ont de la peine à appliquer cette pratique, dont la population se plaint. Lorsque celle-ci demande aux agents fonciers la loi sur laquelle ils se fondent pour amputer leur terrain, ces agents ne sont pas en mesure de l'indiquer.

Il est nécessaire soit de formaliser le plus rapidement possible cette pratique moyennant une juste et préalable indemnisation soit de l'abandonner tout court.

#### **IV.5. Suppression de la taxe communale sur la vente des propriétés**

La réticence à l'application de la loi n°1/31 du 4 novembre 2008 portant la suppression de la taxe sur la vente des propriétés et d'immeubles s'observe dans la plupart des huit communes ciblées par notre enquête. Nyabitsinda est la seule des huit communes à scrupuleusement respecter cette loi. Pour certaines communes, cette taxe constitue une part importante de leurs revenus. D'autres communes maintiennent cette taxe bien que sa part dans leurs recettes globales soit marginal.

**Tableau 11:**  
**Recettes sur la taxe de transaction prélevée sur les propriétés foncières dans cinq communes**

	2011	2012	2013
Nyabitsinda	1 045 000	0	0
Mishiha	1 100 000	1 500 800	1 000 000
Itaba	2 731 200	5 688 500	6 601 700
Mutaho	21 764 390	19 978 600	12 853 050
Bukirasazi	6 378 465	9 844 500	DN

Source : Enquête de terrain, calculs de l'auteur

Depuis 2011, la commune Nyabitsinda ne perçoit aucune taxe sur les transactions foncières. Les chiffres collectés auprès des services comptables de la commune Nyabitsinda montrent que cette taxe a effectivement été supprimée au cours des deux derniers exercices. Dans cette commune, la taxe sur les transactions foncières n'est pas exigée à l'introduction de la demande du certificat. La suppression de cette taxe ne semble pas causer pas de grands problèmes aux finances de la commune de Nyabitsinda, selon les données recueillies auprès de la comptabilité communale. Par ailleurs, les statistiques des années antérieures sont proches de celle de sa dernière année de collecte. Le montant le plus élevé collecté en taxes sur les transactions foncières depuis 2007 est de 2 129 460 FBu, perçus en 2008.

La taxe sur la vente des propriétés est maintenue dans d'autres communes visée par l'étude malgré l'interdiction de la loi. La principale raison donnée par l'administration communale est que les communes n'ont pas d'autres sources de revenus pour compenser le manque à gagner. Pour une commune comme Mutaho qui encaisse jusqu'à 20 millions de FBu l'année en taxes de transaction, soit 29% des recettes globales, l'application de cette loi se ressentirait sans doute lourdement sur les revenus et les opérations de la commune.

Dans l'esprit du respect de la loi, les communes ont l'obligation de supprimer cette taxe. Aucune raison ne peut justifier l'exigence de la taxe sur la vente des terres et d'immeubles pour les ventes opérées après sa suppression. Actuellement, les communes sont appuyées dans la mobilisation des recettes par des partenaires externes. Cette initiative devrait s'inscrire dans la logique de sensibiliser les communes à promouvoir les moyens légaux de mobilisation des ressources. La première étape de mobilisation des ressources communales inclut "*l'inventaire de toutes les taxes autorisées non appliquées par la commune*"<sup>40</sup> et pour chacune d'elles l'évaluation de l'assiette et du produit de l'impôt dans différents scénarios de taux. Or, les communes qui appliquent encore la taxe sur les ventes des terres et d'immeubles se permettent d'encaisser indûment l'argent des citoyens. ***Ce préjudice peut amener les contribuables lésés à intenter une action en justice contre la commune. Dans ce cas l'autorité administrative s'expose à la responsabilité individuelle de ses actes.***

La suppression de la taxe sur la vente des terres contribue à la promotion de la sécurisation foncière. Jusqu'au moment de nos enquêtes, la plupart des terres enregistrées était constituée de terres achetées. L'exigence de cette taxe incite probablement certains acheteurs à ne pas déclarer leurs transactions pour échapper à son paiement. Par conséquent, les terres acquises par achat sont partiellement enregistrées et peuvent générer des conflits que le SFC aurait pu prévenir, n'eût-été l'application d'une loi abrogée. Dans les communes de Ngozi et Ruhororo, avant d'introduire sa demande, le requérant d'un certificat foncier doit payer une taxe de 3%, en plus des frais de dossier et des frais de procédure payés au SFC. Dans les autres communes, cette taxe peut même aller au-delà de 10% du prix d'achat déclaré par le demandeur du certificat.

Ainsi, la réticence des communes face à l'application de la loi sur la suppression de la taxe sur les ventes devient un frein au processus de la certification foncière. Sa suppression devrait être la préoccupation des autorités administratives et celle de l'administration centrale qui est au courant de cette entorse à la loi. De plus, les partenaires et les bailleurs de fonds doivent être vigilants et conditionner leur appui au strict respect de la loi. Il en va de la nécessité de contribuer pleinement à l'édification d'un Etat de droit.

---

<sup>40</sup> République du Burundi, Guide pratique de mobilisation des ressources financières communales, Bujumbura, Avril 2012, p.5

#### IV.6. Le code foncier dans son chapitre des droits certifiés et le projet de décret relatif à la certification des droits fonciers

Le code foncier a été révisé au moment où les expériences pilotes de gestion foncière décentralisée avaient déjà été initiées pour notamment inspirer la réforme foncière qui était en cours. Cela a permis de décrocher l'accord du législateur pour l'intégration d'un chapitre relatif à la décentralisation de la gestion foncière dans le code foncier révisé et promulgué en août 2011. Toutefois, le niveau de détail du code foncier sur les SFC est tellement élevé qu'il ne laisse pas une grande marge de manœuvre au décret pour corriger quelques cas d'inapplication sur terrain.

Quand le code foncier a déjà apporté des précisions sur les catégories de provenance des membres CRC<sup>41</sup>, le décret d'application de cette loi ne peut pas passer outre le prescrit de la loi. C'est ainsi que, durant la rédaction des textes d'application, *'il y a des niveaux de détails qui s'avère très nécessaire mais impossible d'introduire, sous peine de violer les principes de la légistique* », d'après le responsable du service législation au sein du service national de législation. Selon ce dernier, Il n'est pas possible d'insérer les procédures d'hypothèque et des mutations dans le projet de décret relatifs aux droits certifiés.

Si la situation reste comme telle, elle est lourde de conséquences. En vertu du code foncier en vigueur, le représentant de l'administration communale est président de la CRC. Or, d'expérience, le représentant de l'administration communale ne se présente presque jamais et la reconnaissance collinaire se fait par conséquent en l'absence du président de la commission. D'après le projet de décret relatif à la certification des droits fonciers, l'administration communale pourra être représentée soit par l'administrateur communal, soit par le chef de zone ou encore par ses conseillers techniques. Ces possibilités de représentation de la commune offertes par le projet de décret, si elles sont retenues, sont-elles de nature à garantir la présence régulière du représentant de l'administration communale?

Si le projet de décret ne peut pas se prononcer sur les procédures de mutations, d'hypothèques, les SFC vont-ils les opérer comme ils l'entendent ? Vont-ils utiliser les procédures suivies par les titres fonciers quand cela n'est stipulé nulle part ? Ou encore vont-ils s'abstenir d'opérer les mutations et la constitution d'hypothèque ? Quelle est l'autorité compétente pour inscrire l'hypothèque ou pour la rayer ? Ce sont autant d'interrogations que toute personne peut se poser sans obtenir de réponses tranchées.

Enfin, en vertu de l'article 380 du code foncier en vigueur, sont reconnus et protégés par la loi tous les droits réels exercés par toute personne physique ou morale de droit privé en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente sur des terres non domaniales, se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain. En vertu de la même loi, ces droits privatifs peuvent faire l'objet d'un certificat établi par le SFC compétent territorialement.

En vertu de l'article 381, sont considérées comme pouvant faire l'objet de droits privatifs coutumiers les terres effectivement exploitées.

Devons-nous comprendre, à la lumière de ces deux dispositions du code foncier, que les terres non exploitées de manière effective ne peuvent faire l'objet d'un certificat foncier ? Si telle est la compréhension qu'il faut en avoir, ne serait-ce pas une façon déguisée d'incorporer ces terres dites « non effectivement exploitées » d'abord parmi les biens sans maîtres ensuite parmi les terres privées de l'Etat ? Si tel est le cas, cette manière de procéder serait contraire à l'esprit de l'article 36 de la constitution de la République du Burundi et une violation flagrante des droits fonciers des personnes privées. Un débat mérite d'être ouvert sur ces aspects.

<sup>41</sup> Trois des cinq membres du conseil collinaire font partie de la CRC alors qu'ils sont souvent très occupés par d'autres activités qui incombent à leur mission d'élus collinaires. Pour cela, les cas d'absences se manifestent souvent. La nécessité de revoir la composition est évidente.

## **CHAPITRE V. L'APPORT DES SFC DANS LA REDUCTION DES CONFLITS FONCIERS ET LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

Malgré les nombreux défis des SFC, ils présentent des atouts réels importants pour la population, les communes et l'Etat.

En effet, le SFC contribue à la résolution des conflits fonciers durant les OGR et à la prévention des conflits fonciers à travers la délivrance du certificat foncier. De plus, le certificat foncier permet la constitution d'hypothèque et, partant, l'accès au crédit. Ces atouts réels trouvent une base légale dans la loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier. Ces dispositions légales concordent-elles avec la réalité du terrain ? Pouvons-nous affirmer avec certitude que des conflits fonciers sont résolus et prévenus grâce aux SFC ?

Le certificat foncier permet-il à ses détenteurs d'accéder aux microcrédits et de promouvoir le développement économique ?

Dans cette partie du rapport, sur base des données issues du terrain, nous allons analyser, les atouts du SFC notamment sa plus-value dans la résolution et la prévention des conflits fonciers ainsi que par rapport à l'accès au crédit.

### **V.1. L'apport des SFC dans la prévention et la résolution des conflits**

Pour mieux comprendre l'apport des SFC dans la prévention et résolution des conflits fonciers, nous avons d'abord mené des entretiens avec les agents fonciers communaux et analysé leurs rapports d'activités. Ensuite, nous avons animé des focus groups à l'endroit des autorités administratives et communautaires locales dans les communes Ngozi et Ruhororo de la province de Ngozi à raison de 4 collines par commune. Il s'agit des collines de Gitanga, Kagoma, Kobero et Banda pour la commune de Ruhororo et celles de Gihoma, Nkero, Nyaruntana et Kayogoro pour la commune de Ngozi. Ce choix a porté sur les collines totalement couvertes par les OGR. Le nombre de participants par focus group a varié de 11 à 15. Enfin, nous avons mené des entretiens avec les présidents des tribunaux de résidence du ressort des SFC couverts par notre étude.

L'objectif des focus groups était notamment de s'enquérir des facilités ou difficultés rencontrées dans la résolution des conflits et d'analyser de manière comparative la fréquence actuelle des conflits fonciers par rapport à la situation d'avant l'existence du service foncier dans la commune.

#### **V.1.1. L'aspect résolution des conflits fonciers**

Le certificat foncier est délivré sur des terres non conflictuelles rentrant dans le champ de compétence du SFC<sup>42</sup>. Pour les terres des personnes privées qui sont conflictuelles, il est prévu une tentative de médiation par les CRC. En vertu de l'article 393, al.3, du code foncier, après réception de la demande de certificat par le SFC, ce dernier procède à la publicité de la demande et de la date fixée pour la reconnaissance collinaire, notamment pour la réception des éventuelles oppositions.

L'article 395 du code foncier en vigueur stipule que durant la reconnaissance collinaire, la CRC entend les oppositions éventuelles et dans ce cas, elle recherche, sur place, le règlement à l'amiable de ces oppositions. C'est à cette occasion que les conflits fonciers sont résolus.

---

<sup>42</sup> Sont exclues du champ de compétence du SFC, les terres titrées, les terres domaniales tant du domaine public que privé, les marais.

### **V.1.1.1. Volume des conflits fonciers avant la mise en place des SFC**

La loi n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière a pour objectif spécifique de diminuer les conflits fonciers au Burundi surtout à travers la décentralisation de la gestion foncière. La réduction des conflits fonciers dans le pays peut se traduire à la fois par la résolution des conflits fonciers existants et la mise en place de mécanismes permettant la prévention des conflits fonciers à venir.

Les participants au focus group ont retracé l'évolution des conflits fonciers avant la mise en place du SFC et depuis que la commune en est pourvu, en tenant à distinguer chaque fois la période correspondant aux OGR de l'après reconnaissance collinaire.

D'après les participants au focus group, avant l'implantation du SFC, les conflits fonciers étaient très fréquents.

Tous les jours, des conflits fonciers de toute nature (de remise en cause des contrats de vente, de bornage, etc.) dont la résolution faisait appel à l'intervention des élus collinaires et des Bashingantahe se manifestaient, qui y consacraient alors beaucoup de temps.

### **V.1.1.2. Evolution des conflits fonciers avec la contribution des SFC**

#### **a. Volume important de conflits fonciers durant les OGR**

Durant les OGR, les conflits fonciers ont atteint quantitativement leur paroxysme. En effet, durant la constatation des droits fonciers sur terrain, non seulement tous les conflits ouverts et donc connus des parties et du public se manifestaient à travers les oppositions formulées mais aussi tous les conflits latents, connus que des seules parties au conflit voire d'une seule des parties, ont aussi éclaté au grand jour.

Les personnes mal avisées risqueraient de conclure que les SFC alimentent les conflits mais, en réalité, ils donnent l'occasion aux conflits déjà existants de se manifester, y compris ceux encore en latence, ce qui est avantageux pour les parties en conflit dans la mesure où le conflit encore à l'état latent ou embryonnaire est moins difficile à régler. Plus le conflit traîne à être résolu, plus les moyens de preuve disparaissent et plus le conflit est difficile à résoudre.

Pour les participants au focus group, les SFC ont mis en évidence des situations foncières conflictuelles jusque là cachées.

Durant les reconnaissances collinaires surtout lors des OGR, de nombreuses séances de médiation ont eu lieu. C'est à cette occasion que la plupart des conflits fonciers ont été résolus et des oppositions à la délivrance du certificat foncier levées grâce à l'appui des CRC.

#### **b. Volume très réduit des conflits fonciers après les OGR**

Les participants aux focus groups ont affirmé que les conflits fonciers ont très sensiblement diminué au point de soutenir qu'ils sont presque absents, ce qui permet aux populations et surtout aux gestionnaires des conflits au niveau collinaire de vaquer à d'autres activités.

Avant le SFC presque tous les jours, les élus collinaires et les Bashingantahe étaient mobilisés en vue de l'appui à la résolution des conflits fonciers, de types très diversifiés, mais depuis l'œuvre des SFC, actuellement un seul après-midi par semaine, après les travaux champêtres, suffit pour la résolution de tous les conflits, y compris fonciers (la demande est très faible).

Les seuls conflits qui se manifestent, actuellement en nombre très limité, ont trait au partage de la propriété foncière familiale entre ayants droit et aux dépassements des limites.

La résolution des conflits fonciers durant les OGR a montré ses preuves à telle enseigne que durant la reconnaissance collinaire, des dossiers pendants depuis longtemps devant les tribunaux ont été retirés, ont affirmé les gestionnaires du projet foncier appuyé par la coopération suisse.

Sur quelques collines, les participants au focus group affirment qu'ils peuvent passer deux mois sans qu'aucun conflit foncier ne leur soit soumis pour résolution.

En effet, si l'on se réfère au tableau n°2, il y a lieu de comprendre davantage, sur base des données statistiques, l'ampleur de l'apport des SFC dans la résolution des conflits fonciers.

Pour les agents fonciers communaux, l'effectif des conflits résolus dépassent le taux de cas d'échec contrairement à ce que montre le tableau rempli sur base de quelques données qu'ils nous ont communiquées.

Il faut noter que les conflits fonciers résolus sont rarement documentés, surtout auprès des agents fonciers qui travaillent selon l'approche de la demande isolée. La justification vient du fait que les SFC sont relativement jeunes et qu'au départ, il y a des éléments de suivi non maîtrisés et des indicateurs non identifiés notamment ceux liés aux conflits résolus. Ces indicateurs n'ont été récoltés que depuis très récemment, un travail qui par ailleurs ne se fait pas encore dans tous les SFC.

Les OGR constituent une approche mieux adaptée à la résolution des conflits fonciers car, durant la reconnaissance, on est obligé de mener une enquête sur toutes les parcelles en continuité, conflictuelles et non conflictuelles. Dans la zone d'étude, le SFC de Ngozi bat le record. En effet, sur 25.400 propriétés foncières enquêtées et mesurées<sup>43</sup>, 1.681 parcelles, soit 6,6% étaient conflictuelles et parmi elles, 1.496 cas d'oppositions levées ont été rapportés grâce à la médiation des CRC, appuyées par les agents fonciers, soit 88,9%.

Quant à au SFC de Ruhororo, sur 741 parcelles conflictuelles (80 cas de conflits ne font pas objet d'évaluation car l'agent foncier n'a pas pu distinguer les conflits résolus des non résolus), 381 cas d'oppositions formulées ont également été levées, soit 51.4%.

De ces résultats, on peut reconnaître les potentialités énormes des SFC, surtout dans le cadre des OGR, à offrir un cadre de résolution des conflits fonciers au niveau communautaire. En effet, comme la résolution du conflit se fait suivant l'approche parcellaire (la résolution se fait sur la propriété foncière objet du conflit) et participative (en présence des propriétaires des parcelles avoisinantes, des parentés, des CRC, etc.), les faux témoignages sont très sensiblement réduits et les chances de règlement des conflits à l'amiable sont élevées. De plus, les conflits latents deviennent ouverts et semblent être facilement résolus à travers ce cadre.

---

<sup>43</sup> La reconnaissance ne se fait que sur les terrains dont les propriétaires ont marqué leur accord.

## **V.1.2. L'aspect prévention des conflits fonciers**

Le but principal de la certification foncière est la prévention des conflits fonciers. Bien qu'au stade actuel, les SFC ne soient pas en mesure de fournir des données surtout quantitatives issues du terrain qui témoignent du rôle préventif joué par les SFC au regard de leur jeune âge, on peut affirmer sans risque de se tromper que les certificats fonciers sont de nature à prévenir les conflits fonciers.

La frontière entre la résolution et la prévention des conflits est difficile à tracer. En effet, toute terre est susceptible de faire l'objet de conflits, ce qui reviendrait à affirmer que la délivrance d'un certificat foncier juridiquement probant suivant une procédure publique et transparente est une forme de prévention des conflits fonciers. Dans cette partie, nous allons analyser la contribution des procédures de certification foncière et de la valeur juridique du certificat foncier dans la prévention des conflits fonciers.

### **V.1.2.1. Importance des procédures de certification foncière et de la pérennité des moyens de preuve dans la prévention des conflits fonciers**

Avant de parler de la force juridique attachée à ce document, la procédure d'établissement du certificat foncier inspire elle-même confiance. En effet, en plus des différentes phases de publicité après la réception de la demande de certificats fonciers et à l'issue de la reconnaissance collinaire, les CRC, les voisins, les éventuels opposants et toute personne intéressée et/ou intéressante sont conviés à cette opération. Ce n'est qu'après avoir constaté de manière consensuelle que le terrain n'est pas conflictuel ou que le conflit est résolu ou encore que le tribunal a déjà exécuté définitivement le jugement que l'accord pour délivrance du certificat est donné.

En milieu rural, la plupart des conflits fonciers surtout familiaux naissent après le décès des personnes âgées de la famille et donc après la disparition de témoins clés. La remise en cause des contrats de vente survient le plus souvent après le décès soit de l'acheteur soit du vendeur ou des deux. Les résultats des diagnostics socio-fonciers menés dans différentes communes montrent que les droits sur les terres acquises par dévolution successorale, par donation ou legs qui ne sont prouvés que par preuve testimoniale, sont facilement contestés suite à la disparition des témoins, aux faux témoignages, à la corruption active ou passive, etc.

Même de bonne foi, il arrive que le conflit oppose entre eux les descendants des personnes décédées. La descendance n'est souvent pas assez bien renseignée sur l'historique de la terre, après le décès des parents, et se retrouvent dans l'incapacité d'établir les droits qu'ils y détiennent, d'où les conflits.

Par rapport aux moyens de preuve, le monde rural a évolué et en cas de conflits, la preuve écrite est spontanément demandée par la partie contestataire des droits revendiqués.

Par ailleurs, rares sont les conflits observés sur les terres titrées même si les cas très isolés ne manquent sans doute pas.

Donc, au même titre que les titres fonciers, les certificats fonciers jouent un rôle très important de dissuasion.

Pour preuve, la quasi-totalité des tribunaux n'ont pas encore enregistré de cas de conflit foncier portant sur une terre ayant déjà fait objet de certification.

Parmi les huit SFC qui ont fait objet de notre étude, seul le tribunal de résidence d'Itaba enregistre un conflit portant sur une terre certifiée.

### V.1.2.2. Importance du certificat foncier sur le plan juridique

Sur le plan juridique, en vertu du code foncier en son article 313, seuls le titre foncier et le certificat foncier établissent le droit de propriété.

De même, en vertu de la même loi en son article 409, les droits fonciers constatés par le certificat foncier sont opposables aux tiers, jusqu'à preuve du contraire établie devant les juridictions compétentes.

De notre point de vue, si les tribunaux exploitent à bon escient cette disposition légale, nul doute que le certificat foncier faciliterait également le travail des tribunaux dans le règlement des conflits.

Par ailleurs, si nous analysons les points de vue des responsables des juridictions de base du ressort des SFC, la plupart d'entre eux convergent sur l'importance du certificat foncier en vue de faciliter de manière très significative le règlement des conflits fonciers. En effet, tout le monde a affirmé que le certificat foncier va les éclairer, d'autant plus qu'il s'agit d'un document juridiquement reconnu. En cas de conflit, tout le monde est unanime à penser que le tribunal va attacher plus d'importance au certificat foncier qu'aux moyens de preuve coutumiers car, avancent-ils, il s'agit d'un document juridique authentique opposable aux tiers. Toutefois, avancent certains présidents de juridictions, le tribunal devra mener des enquêtes pour voir si le document n'a pas été frauduleusement obtenu, même s'ils affirment qu'ils n'auront pas besoin d'autres témoins.

L'un des présidents des tribunaux de résidence a affirmé être au courant de son incompetence pour juger des affaires foncières portant sur les terres enregistrées au bureau des titres fonciers et a soulevé sa préoccupation, partagée avec ses collègues, par rapport au tribunal compétent pour juger une affaire foncière portant sur une terre certifiée.

## V.2. Le certificat foncier et l'accès au crédit

Dans cette partie, l'étude se focalise sur l'accès au crédit par hypothèque sur les certificats fonciers. A travers les autres chapitres de la présente étude, des aspects juridiques, politiques et sociaux sont abordés pour analyser l'impact positif de la mise en place du SFC. Tout en reconnaissant l'interconnexion entre les différents aspects, il est important de souligner le rôle économique joué par les certificats fonciers dans le système financier burundais. La loi du 9 août 2011 portant révision du code foncier stipule que « nulle hypothèque n'existe si elle n'est ni inscrite sur le titre foncier ou certificat foncier ou du droit immobilier qu'elle grève. »<sup>44</sup> Autrement dit, le certificat foncier constitue une garantie recevable par les institutions financières, une opportunité pour la population rurale et l'économie nationale qui est partiellement exploitée.

Dans la zone d'étude, la COOPEC et l'UCODE sont les seules institutions du système financier burundais qui reconnaissent le certificat foncier comme moyen d'hypothèque d'une valeur immobilière. Dans un premier temps, les résultats sont minimes mais ils indiquent que les microfinances et leurs clientèles peuvent fructifier les produits du SFC. La COOPEC est implantée dans toute la zone d'étude alors que l'UCODE est présente dans les deux communes sous étude de la province Ngozi. D'autres micro-finances notamment la Poste et TURAME sont présentes mais n'admettent pas encore l'hypothèque du certificat foncier. Curieusement, dans les communes de Ruhororo et Ngozi, la COOPEC n'accepte pas non plus l'hypothèque du certificat foncier.

<sup>44</sup> Loi N° 1/13 du 9 Août 2011 portant révision du Code Foncier du Burundi, Art. 150

**Tableau 12 : Crédits octroyés par la COOPEC sur hypothèque par certificat foncier**

	Nombre de Bénéficiaires	Microfinance	Montant octroyé	Dossiers en cours	total montant demandé
Nyabitsinda	7	COOPEC	10 200 000	3 100 000	13 300 000
Mishiha	0		0	0	0
Itaba	2	COOPEC		5 000 000	5 000 000
Mutaho	15	COOPEC	8 200 000	0	8 200 000
Bukirasazi	0	COOPEC	0	0	0
Nyabikere	24	COOPEC	37 500 000	0	37 500 000
Ruhororo	11	UCODE	26 270 000	0	26 270 000
Ngozi	DN	UCODE	DN	DN	DN
Total	59		82 170 000	8 100 000	90 270 000

Source : Enquête de terrain, calcul de l'auteur

L'hypothèque du certificat date de la récente loi de 2011 portant révision du code foncier. A partir de cette date, dans certaines communes la COOPEC et l'UCODE ont autorisé l'accès au crédit des demandeurs ayant des projets bancables et qui arrivent à justifier leur solvabilité sur hypothèque de leurs certificats fonciers. Trois agences de la COOPEC (à Nyabitsinda, Mutaho et Nyabikere) ont accordé 55 900 000 FBu à leurs clients. La COOPEC de Nyabitsinda enregistre des dossiers en cours de traitement dont le montant demandé s'élève à 3 100 000 FBu. Au moment de notre enquête, la COOPEC d'Itaba était en train d'étudier deux dossiers de clients pour un montant de 5 000 000 FBu. L'UCODE Ruhororo avait déjà accordé à ses clients détenteurs de certificats fonciers des montants s'élevant au total à 26 270 000 FBu. A Ngozi, l'UCODE ignore le nombre de certificats ayant déjà fait objet d'hypothèque. Les responsables de la Microfinance expliquent cette situation par l'absence de raison de garder le certificat foncier après l'apurement du crédit. Les conditions d'accès au crédit s'améliorent progressivement dans ces communes où plus de 50 propriétaires de certificats ont déjà fait recours à la COOPEC ou à l'UCODE et le taux d'acceptabilité s'avère encourageant. Au total, les deux instituts de microfinances ont déjà accordé un montant de 90 270 000 FBu à 59 clients dans 6 communes. La moyenne du montant de crédit octroyé revient à 1 530 000 FBu par client.

Les certificats fonciers permettent l'inclusion financière des populations rurales. A titre illustratif, avant l'avènement du SFC, l'unique institution de microfinance de la commune Nyabitsinda n'accordait pas de crédits aux agriculteurs. Aux yeux de la COOPEC, les agriculteurs ne présentaient aucune garantie « contrairement aux fonctionnaires qui en sont les bénéficiaires privilégiés »<sup>45</sup>. Il sied d'ajouter que même pour les fonctionnaires et les commerçants qui semblent être des bénéficiaires prioritaires du système financier burundais<sup>46</sup>, le certificat foncier constitue une nouvelle opportunité d'accès au crédit sans recourir aux autres garanties difficiles à réunir, notamment le titre foncier ou l'aval d'un salarié du système formel. A titre d'exemple, deux sur quatre détenteurs de certificat foncier sont des salariés qui ont bénéficié d'un crédit à la COOPEC de Nyabitsinda sans avaliseur. En plus, le montant octroyé par la COOPEC est passé de 500.000 FBu à plus de 2.000.000 FBu pour un demandeur, selon sa capacité de remboursement. L'information recueillie au cours de la présente étude indique que le taux de remboursement est satisfaisant. Au cours de cette étude, un seul client de la COOPEC Nyabitsinda ayant hypothéqué sa terre certifiée par la garantie du certificat n'est pas parvenu à rembourser le crédit à l'échéance convenue<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Ministère de la planification du développement et de la reconstruction nationale, "Monographie de la Commune Nyabitsinda", Ruyigi, Septembre 2006, p.17

<sup>46</sup> BRB-DDI, "Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi", Bujumbura, Août 2012, p.43

<sup>47</sup> Données disponibles dans les rapports des enquêtes de terrains dans les différentes communes couvertes par l'étude

En général, le certificat foncier a inauguré une nouvelle ère d'accès au crédit dans le système financier burundais et plus particulièrement dans les guichets de microfinances qui ont saisi la balle au bond afin de poursuivre leur mission de réduire l'exclusion financière de la population.

Les agences ou guichets de microfinance mettent en place une procédure d'acceptation du certificat foncier. A Nyabitsinda, la COOPEC cache le certificat foncier garantissant l'hypothèque et le conserve dans ses livres jusqu'au remboursement total du crédit. La COOPEC de Mutaho exige l'aval du conjoint qui autorise la saisie de l'hypothèque en cas de non remboursement. En plus de l'aval du conjoint, la COOPEC de Mutaho demande à son client une attestation de reconnaissance de l'hypothèque signée par le chef de colline et l'Administrateur communal. Comme si ces garanties ne suffisaient pas, la même COOPEC accepte uniquement les certificats émis sur les propriétés acquises par achat. L'enquête sur terrain révèle que la COOPEC de Nyabikere conserve des certificats dont la valeur des terrains hypothéqués dépasse largement leur valeur réelle. L'interprétation de cet état de choses est le doute qui plane encore sur l'hypothèque des terrains certifiés, dont la réalisation devient problématique en cas d'insolvabilité. L'UCODE de Ngozi affirme qu'en cas de saisie, les terres hypothéquées risquent de rester dans les mains de l'agence de microfinance durant une longue période sans trouver de preneur.

Certaines agences de microfinance n'acceptent pas encore l'hypothèque à l'aide des certificats fonciers. Les raisons évoquées par leurs gestionnaires sont multiples. Les uns disent qu'ils ne sont pas au courant de l'existence de la loi qui autorise l'hypothèque à l'aide des certificats. A Bukirasazi, aucun guichet de microfinance parmi les trois implantées sur place (COOPEC, TURAME et CCI de l'ODAG) n'est informée ni de la possibilité légale d'hypothéquer à l'aide des certificats fonciers dans leurs services, ni de la possibilité d'hypothéquer avec le certificat foncier dans d'autres institutions de microfinance. De même, la COOPEC de Mishiha, la seule maison de microfinance présente dans cette commune, n'est pas informée de cette option procédurale. D'autres guichets de microfinance refusent l'hypothèque par les certificats pour des raisons différentes. Le responsable régional de la COOPEC Ngozi-Kayanza dit qu'ils se sont interdits de donner un crédit aux gens qui hypothèquent avec le certificat afin d'éviter le risque de se retrouver avec des familles dépouillées de leur bien primordial en cas de non remboursement.

Cette crainte de la COOPEC est confirmée par le sentiment d'indignation exprimé par certaines femmes rencontrées dans la zone d'étude. En effet, certains hommes se permettent d'extorquer le consentement de l'épouse ou échappent à la vigilance de leurs épouses pour hypothéquer la terre familiale contre l'octroi d'un crédit qu'ils finissent par ne pas être en mesure de rembourser. Les conséquences de ce comportement commencent à se faire sentir à travers les plaintes des femmes lésées.

L'expérience des services des agences de microfinance qui acceptent les certificats fonciers démontre que le crédit en milieu rural pourrait booster l'économie du pays. Bien que le montant des crédits déjà octroyés par la COOPEC et l'UCODE semble encore relativement faible, son affectation prouve à suffisance l'intérêt de promouvoir cette nouvelle forme d'hypothèque. Les bénéficiaires du crédit font du commerce, s'investissent dans l'élevage ou construisent des maisons pour leur location. Un autre fait intéressant est la diversité des bénéficiaires. Toutes les catégories de la population rurale bénéficient de cette nouvelle opportunité dont les femmes et les non salariés. En effet, l'enquête nationale de 2012 sur l'inclusion financière au Burundi souligne que "seulement 2,9 % ont effectivement obtenu ou détenu un crédit dans une institution financière au cours des douze derniers mois. Cette proportion est de 4,2 % chez les hommes et 1,8 % chez les femmes, 8,8 % chez les résidents des zones urbaines et 2,2 % chez ceux des zones rurales, 1,3 % chez les 8-29 ans et 3,5 % chez les 30 ans et plus, 35,5 % chez les salariés de l'État, 12,7 % chez les salariés du secteur privé, 5,5 % chez les commerçants et enfin 1,1 % chez les exploitants d'une parcelle agricole."<sup>48</sup>

<sup>48</sup> BRB-DDI, "Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi", Bujumbura, Août 2012, p.44

Si des mesures d'accompagnement efficaces étaient prises, le certificat foncier pourrait contribuer à accroître sensiblement l'accès des populations rurales au crédit financier, qui leur est encore largement inaccessible.

**Tableau 13 :**  
**Contribution des certificats fonciers à l'accès au crédit par rapport aux demandes introduites au SFC**

	Demandes de 2013	Nombre de demandes de crédit potentielles (11%)	Montant potentiel	Intérêts Annuels (16%)
Nyabitsinda	1 380	152	232 254 000	37160640
Mishiha	1 967	216	331 046 100	52967376
Itaba	1 767	194	297 386 100	47581776
Mutaho	1 736	191	292 168 800	46747008
Bukirasazi	582	64	97 950 600	15672096
Nyabikere	1 300	143	218 790 000	35006400
Ruhororo	2 426	267	408 295 800	65327328
Total	11 158	1 227	1 877 891 400	300 462 624

Source : Enquête de terrain, calculs de l'auteur

Sous certaines conditions, le microcrédit permet aux populations rurales de réaliser plus facilement leurs projets de développement. Une étude de la BRB sur tout le territoire national et sur base des données du dernier recensement général de la population et de l'habitat énumère les différentes raisons empêchant de demander un crédit dans une institution financière au Burundi<sup>49</sup>. En plus des facteurs liés à la situation économique difficile (dont l'incapacité de remboursement: 34% et la peur de s'endetter:18%) et au manque d'éducation financière des répondants (le fait de ne pas savoir où aller ou comment procéder: 34%), 11 % de la population enquêtée affirment que les garanties exigées par les institutions financières constituent un obstacle à leur accès au crédit<sup>50</sup>. Dans cette hypothèse, nous considérons que, dans les mêmes proportions que celles de l'étude de la BRB, 11% des demandeurs de certificats fonciers sont des bénéficiaires potentiels de microcrédits qui se heurtent au manque de garantie. Si les 11% des demandeurs de certificats parvenaient à bénéficier de microcrédits pour leurs projets présentés aux institutions financières, le circuit financier deviendrait de plus en plus ouvert à la population rurale.

Les finances communales profitent indirectement de l'activité déclenchée par la présence des SFC. Le certificat foncier devient de plus en plus une assurance aux institutions de microfinance dans l'octroi des microcrédits. Le microcrédit est reconnu comme un facteur de création de richesses dans certains milieux. L'idée derrière ce concept de microcrédit est d'éliminer la pauvreté et d'instaurer un monde plus juste où, moyennant préparation et le cas échéant, accompagnement, tous auront accès au crédit. "Ce crédit est destiné aux pauvres dans les desseins que ceux-ci l'investissent dans une activité productive pour qu'ensuite soient générés des revenus et de l'épargne afin qu'ils puissent investir davantage et faire croître ces revenus."<sup>51</sup> Ainsi, faut-il remarquer que les richesses générées par le crédit profitent à tout le circuit économique.

<sup>49</sup> BRB-DDI, " Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi", Bujumbura, Août 2012, p.11

<sup>50</sup> BRB-DDI, " Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi", Bujumbura, Août 2012, p.43

<sup>51</sup> FR-CIEA, " La Contribution des Institutions de Micro Finance au Financement des Petites et Moyennes Entreprises et l'Autonomisation des Femmes au Burundi", Rapport de recherche, Dakar, Novembre 2013, p.24

Lorsqu'un microcrédit est accordé, les gens l'investissent la plupart du temps dans une micro entreprise. Ces entreprises emploient généralement entre une et cinq personnes<sup>52</sup>. La commune dans son rôle de collecteur de taxes est donc parmi les bénéficiaires indirects du crédit octroyé à ses habitants par le prélèvement de la taxe sur les revenus de ces micro-entreprises. En plus de la taxe, la richesse d'une commune à l'instar de la richesse d'un pays se mesure par rapport à la richesse de sa population. Sans s'appesantir sur des théories économiques, il est évident que les communes ayant des SFC profitent indirectement de l'accès facile et prudent à la fois aux microcrédits des détenteurs de certificats fonciers.

Les conditions d'octroi des crédits varient d'une institution à une autre. En principe, les institutions de microfinance accordent des microcrédits aux populations dont l'accès aux banques et établissements financiers est limité.

Par leur obligation de rentabilité, les agences de microfinances doivent s'assurer que les crédits accordés à leur clientèle seront recouverts. Pour ce faire, l'hypothèque est l'un des cinq facteurs (Cinq C) déterminants qui motivent l'institution du secteur financier à prendre sa décision. En principe, tout crédit est subordonné à la réputation du demandeur (Caractère), sa capacité de remboursement (Capacité), le niveau de son capital propre (Capital), une garantie hypothécaire, spécialement une propriété, qui sera réalisée en cas de non remboursement (Cautionnement) et enfin les conditions qui tiennent compte de l'environnement légal et économique par rapport au projet présenté (Conditions). Les institutions financières gagneraient davantage à l'élargissement d'une clientèle représentant un risque limité suite à l'accès à un actif que le demandeur de crédit peut céder en cas de non-paiement. Cette cession éventuelle de l'actif est attestée par le certificat foncier. Ainsi, les effets de la loi n°1 /13 du 9 Août 2011 portant révision du code foncier du Burundi<sup>53</sup> profitent aussi aux institutions financières en général, les microfinances en particulier.

Toutefois, l'hypothèque du certificat foncier reste problématique sur le plan juridique. La procédure de constitution de l'hypothèque, de saisie et de vente n'est pas connue par les agences de microfinance et les communes. Certains se demandent si le SFC joue le rôle du Service des Titres Fonciers et que doit être la procédure. En effet, l'inscription hypothécaire d'un titre foncier est faite chez le conservateur des titres fonciers par la banque ou l'agence de microfinance qui accepte la garantie hypothécaire. L'inscription exige le paiement des droits de mutation de 3% et cette inscription est faite avec l'accord du client. Si la convention de prêt porte la clause de « vente par voie parée » de l'hypothèque, un jugement du tribunal du commerce ou d'une autre juridiction de même rang peut autoriser l'inscription hypothécaire. Toutefois, le paiement des 3% de frais de mutation reste obligatoire.

Un autre problème concerne le tribunal compétent pour trancher en cas de non remboursement du crédit. Ici, le parallélisme entre le certificat délivré par les services du Titre foncier et le certificat délivré par le SFC est évoqué. Pour la garantie hypothécaire inscrite aux services des titres fonciers, c'est le tribunal de commerce ou celui de grande instance qui sera appelé à trancher, le cas échéant. La procédure de l'inscription hypothécaire est bien détaillée dans le cas du titre foncier<sup>54</sup>. Par contre, la procédure à suivre pour la constitution de l'hypothèque au SFC est absente et les institutions de microfinance gardent les certificats sans qu'ils soient inscrits au SFC. Or, l'article 150 du nouveau code foncier stipule que « *nulle hypothèque n'existe si elle n'est inscrite sur le titre foncier de l'immeuble ou du droit immobilier qu'elle grève.* »<sup>55</sup> Qu'à cela ne tienne, comme l'inscription est reconnue par la loi, le chef du SFC peut adapter la procédure suivie au service des titres fonciers. Le vrai problème naîtrait quand il s'agirait de réaliser la garantie hypothécaire avec l'aval du tribunal. La juridiction compétente n'est toujours pas explicitement désignée par la loi.

<sup>52</sup> FR-CIEA, " La Contribution des Institutions de Micro Finance au Financement des Petites et Moyennes Entreprises et l'Autonomisation des Femmes au Burundi", Rapport de recherche, Dakar, Novembre 2013, p.25

<sup>53</sup> Art. 150 : ...nulle hypothèque n'existe si elle n'est inscrite sur le titre foncier ou le CF de l'immeuble ou du droit immobilier qu'elle grève.

<sup>54</sup> République du Burundi, Loi N°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code Foncier du Burundi, Art.359

<sup>55</sup> République du Burundi, Loi N°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code Foncier du Burundi, Art.150

Enfin, un autre obstacle juridique à la constitution des hypothèques sur les certificats fonciers provient de l'article 250 du code de procédure civile du 13 mai 2004 qui classe parmi les **biens légalement déclarés insaisissables** « *tout lopin de terre servant de moyen de subsistance au ménage de la partie perdante pour autant qu'il est situé en milieu rural* ». Les institutions de microfinance pourraient ne pas continuer à accorder des crédits, de peur d'être confrontés à des situations d'insolvabilité sans pour autant qu'elles aient juridiquement le droit de vendre les terrains dont les certificats y relatifs ont été grevés d'hypothèques.

## CHAPITRE VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

### V.1. Conclusion

L'évaluation de la mise en œuvre de la réforme foncière en ce qui concerne les SFC nous a permis de dresser un tableau à double entrée: d'une part les avancées des SFC, d'autre part leurs incertitudes et défis. Cette étude nous a permis d'évaluer la plus-value déjà évidente des SFC notamment la résolution et la prévention des conflits fonciers et l'accès au microcrédit.

La part des conflits fonciers portés devant les juridictions représentent en moyenne, selon les rapports, 70% de toutes les affaires en instance devant les juridictions. Par ailleurs, à travers son communiqué de presse du 6 février 2008, le gouvernement du Burundi a établi un lien entre les conflits fonciers et l'insécurité physique des citoyens, une réalité confirmée par les médias qui rapportent régulièrement des cas de violences et d'assassinats suite aux conflits fonciers. La diminution sensible des conflits fonciers et sous certaines conditions, la constitution d'hypothèque avec les certificats présentent de nombreux avantages pour les populations, les communes et l'Etat. Elle pourrait permettre à l'Etat, dans le long terme, de désengorger les juridictions et pourquoi pas faire des économies sur le budget normalement alloués aux cours et tribunaux. La réduction très sensible des conflits fonciers a pour conséquences positives l'amélioration de la sécurité dans le pays et la cohésion sociale. Pour les populations bénéficiaires des certificats fonciers, la protection durable des droits fonciers et la prévention des conflits fonciers grâce à l'effet dissuasif des certificats fonciers, les facilités offertes par le certificat foncier pour établir les droits fonciers sont les principaux avantages des SFC qui s'ajoutent à l'accès au crédit. Ainsi, les habitants pourraient plus s'investir dans des activités de développement familial et par voie de conséquence, national.

Sous réserve des conditions des contrats de crédit et de l'usage qui en est fait, la constitution d'hypothèque à travers le certificat foncier constituerait une valeur ajoutée au développement économique au niveau des communautés, communal et du pays.

Dans le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, le faible taux d'accès au crédit est épinglé parmi les principaux obstacles du développement en milieu rural. Selon le CSLP II, « l'accès au crédit reste limité et dépend des garanties offertes par les emprunteurs et souffre de l'absence de fonds de garantie<sup>56</sup>. » Le certificat foncier pourrait contribuer à la résolution de ce problème de garantie, notamment si le secteur financier était suffisamment sensibilisé à la cause. Les services de microcrédits visités au cours de l'enquête n'ont relevé aucun obstacle quant à la constitution de l'hypothèque du certificat foncier. Les craintes exprimées par les uns et les autres par rapport à la procédure d'inscription et la réalisation de l'hypothèque peuvent être gérées en attendant l'amendement des lois existantes. Toutefois, la réticence des agences de microcrédit doit être prise en considération pour que la certification des terres rurales pour des raisons financières ne se transforme pas en un facteur de paupérisation de la population. Mal encadrés et accompagnés, l'hypothèque et la marchandisation généralisée des terres rurales pourraient produire des effets pervers, à grande échelle.

---

<sup>56</sup> CSLP II p.86

Enfin, la valeur juridique du certificat foncier devrait s'étendre aux effets de l'hypothèque en cas de défaillance du bénéficiaire du crédit auprès d'une agence de microfinance ou d'une banque. L'impact économique et financier de l'hypothèque avec la garantie des certificats fonciers doit être relativisé. Le certificat foncier peut énormément contribuer à l'accès au crédit en milieu rural. En revanche, l'objet de la sécurisation foncière n'est pas de se retrouver avec tous les certificats fonciers conservés au sein des agences de microcrédit. La population tentée par les facilités d'obtention du crédit risque de tomber dans un état de surendettement en hypothéquant toute la vie familiale en cas d'insolvabilité.

Les avantages des SFC pourraient s'étendre à d'autres aspects notamment la possibilité de collecte des données liées à la terre intéressant la planification communale et nationale pour mieux répondre aux besoins de la population.

Malgré leur importance indéniable, les SFC sont confrontés à d'innombrables défis que nous avons eu le temps de montrer tout au long de la rédaction de ce rapport.

Les réalisations des SFC laissent à désirer. Le public touché par les activités du SFC est très réduit par rapport aux attentes de la sécurisation foncière. Dans le cadre des demandes isolées, le volume des demandes de certificats fonciers reste très faible au regard de l'impératif de sécurisation foncière. Malgré cela, dans de nombreuses communes, il dépasse la capacité de traitement des agents fonciers communaux. La plupart des SFC ont déjà accumulé un nombre important de demandes qui ne peuvent pas être traitées dans des délais raisonnables. Dans l'approche des « opérations groupées de reconnaissance », l'adhésion à la procédure de la certification foncière reste encore faible par rapport à l'offre des projets d'appui. Dans les deux cas, le nombre des demandeurs de certificats reste faible, même si ce n'est pas dans les mêmes proportions.

Entretemps, certains bailleurs de fonds se retirent de l'appui aux SFC qui doivent vivre soit des subventions de la commune et/ou de l'Etat, soit de leurs propres revenus. La solution idéale serait de voir les SFC parvenir à générer des recettes qui couvrent leurs dépenses. Toutefois, des mesures correctionnelles s'imposent pour garantir l'efficacité et l'efficience des SFC. La commune doit adapter ses ambitions dans la sécurisation foncière à ses possibilités techniques et financières. Elle ne peut plus recevoir toutes les demandes de la population moyennant une somme modique tout en misant sur un staff du SFC d'une ou deux personnes.

Le rapport propose des scénarii possibles pour la pérennisation financière des SFC et ouvrent la voie aux réflexions en vue d'opérer un choix judicieux. Une solution clé en main pour toutes les communes est difficile à trouver.

La commune doit également s'approprier à subventionner son SFC dans la limite de ses moyens, en cas de statu quo car elle a déjà hypothéqué sa crédibilité auprès de la population bénéficiaire des certificats du SFC.

L'enregistrement des mutations, la pérennisation technique et les garanties déontologiques des SFC, la protection des droits fonciers des femmes, le contrôle de la qualité des services fonciers communaux, les éléments gênant le travail des SFC et surtout l'appropriation de la décentralisation de la gestion foncière par le niveau central et décentralisé, chacun en ce qui le concerne, etc. sont autant de défis qui s'ajoutent et qui doivent être relevés pour le bon fonctionnement des SFC.

En cas de statu quo, le temps aidant, des situations aux conséquences néfastes multiples voire catastrophiques pourraient affecter les SFC.

En effet, différents scénarii pourraient se présenter :

- Certains SFC cesseraient d'exister suite aux difficultés techniques et/ ou financières ;
- D'autres SFC pourraient continuer à fonctionner en rendant des services de très mauvaise qualité à la population, la qualité devenant reléguée au second plan au profit de la quantité, ce qui pourrait générer plus de conflits qu'il y en avait même pas avant les SFC ;
- Seuls les plus riches, capables de supporter eux-mêmes au minimum l'entièreté du coût du certificat foncier pourraient accéder à ce document. Des services à la commande et à la bourse du client supplanteraient le service véritablement public, car il faudrait notamment que le client assure lui-même le déplacement des agents fonciers, paye le carburant à cet effet et probablement procède à la rémunération des prestations du SFC, approximativement comme le font les techniciens du cadastre ;
- A terme, la mauvaise qualité des prestations des SFC pourraient considérablement déprécier la valeur du certificat foncier auprès des guichets de microcrédit qui ne tarderaient pas à les déclarer irrecevables, après bien des mésaventures ;
- Si les mutations persistaient à échapper à tout enregistrement, peu à peu un nombre de plus en plus croissant de résidents, auparavant liés par la certification foncière ou attirés par elle, retomberaient massivement dans les risques et les aléas du témoignage et des actes sous seing privés, comme ils le faisaient avant l'introduction des SFC avec des risques énormes voire accrus de conflictualité ;
- Les droits fonciers des femmes seraient davantage violés.

Bien que la diligence soit nécessaire pour concrétiser sur terrain les différents concepts techniques et juridiques proposés en matière de certification foncière, l'extension géographique des SFC est sans doute en train d'aller plus vite qu'une phase conçue pilote l'exigerait.

En effet, à en juger par le nombre élevé de nouveaux SFC annoncés pour 2014, les objectifs et les indicateurs **quantitatifs** de développement des SFC semblent prendre le pas sur les objectifs et les indicateurs de **qualité** qui garantiraient mieux l'ancrage institutionnel du SFC, l'adéquation entre services et besoins ainsi que la garantie de fonctionnement sur la durée.

Les résultats de cette évaluation montre qu'il est hautement important de redoubler d'efforts et d'investir davantage dans la consolidation et la valorisation des premiers acquis pour servir de fondation à l'extension en cours des SFC sur tout le territoire national. Concrètement, nous encourageons les partenaires d'appui aux communes qui ne ménagent aucun effort dans l'appui à la multiplication des SFC sur le plan national à suspendre temporairement cette extension et à subordonner leur appui à des engagements clairs en vue de trouver des solutions à ces défis. Ceci suppose que des discussions sans faux fuyants puissent être menées entre les partenaires, l'Etat et les communes : **Vyinshi bibi birutwa na bike vyiza**<sup>57</sup> dit l'adage burundais.

Après tout, la satisfaction des populations bénéficiaires de ces services constituerait la fierté des communes, de l'Etat et des partenaires d'appui.

---

<sup>57</sup> Il vaut mieux avoir un nombre limité de SFC qui fonctionnent parfaitement et qui sont de nature à inspirer positivement leur extension sur le plan national plutôt que de couvrir tout le pays de SFC caractérisés par davantage de défis que d'opportunités.

## V.2. Recommandations

Sans pour autant prétendre proposer des solutions magiques pour faire face à ces défis, quelques actions concrètes sont proposées pour contribuer au bon fonctionnement des SFC :

**A l'Etat**, créer un environnement physique et juridique propice au bon fonctionnement des SFC :

- ☛ Entreprendre le plus rapidement possible un travail de distinction physique du domaine public hydraulique défini par le code de l'eau des terres appropriées pour placer les SFC dans les conditions de respect du code de l'eau. Parallèlement, une indemnité juste et équitable sera versée aux populations expropriées.
- ☛ Mener la délimitation des terres de marais prévue par le code foncier en vigueur (article 448) le plus rapidement possible pour à la fois résoudre la question relative à la distinction physique (1) entre les marais appropriés et les marais domaniaux et (2) entre les terres de marais et les terres des bassins versants ou des bas-fonds, pour faciliter l'interprétation et l'application de certaines dispositions ambiguës voire parfois contradictoires du code foncier (articles 441, 444, etc.)
- ☛ Projeter la révision du code foncier pour davantage d'opérationnalisation des SFC (composition des CRC, procédure d'enregistrement des mutations, procédure d'hypothèque des certificats fonciers, juridictions compétentes pour trancher des litiges portant sur les terres certifiées, etc.). En attendant, les procédures appliquées par les bureaux des titres fonciers pourraient servir au niveau des services fonciers communaux
- ☛ Inventorier les situations d'occupation irrégulière des terres domaniales par des particuliers dont le retour dans le domaine privé de l'Etat n'est plus possible afin qu'une décision administrative soit prise pour vider de tels cas. Il serait préférable de commencer par les provinces pourvues de SFC.

**L'Etat doit adopter un comportement intelligent et responsable lors des négociations avec les partenaires d'appui sur l'ouverture, la gestion et/ou la fermeture des SFC**

- ☛ Savoir exprimer et négocier les besoins réels de la commune pour le bon fonctionnement du SFC et surtout sa pérennisation sur tous les plans.
- ☛ Prendre le courage de refuser un appui d'un éventuel partenaire si les conditions d'exit annoncées au moment du début du projet ne sont pas de nature à permettre à la commune de prendre convenablement la relève.

**Les projets d'appui doivent tirer des leçons de l'expérience antérieure lors du choix des communes à appuyer**

- ☛ Amener les communes à manifester l'intérêt pour mériter l'appui en démontrant la manière dont l'appropriation du SFC par la commune est garantie notamment par les coûts pris en charge, la contribution progressive de la commune et dégressive du projet. Si la responsabilité primordiale des autorités centrales et territoriales dans la faible appropriation du programme de gestion décentralisée des terres ne se discute pas, la démarche suivie par les projets n'est pas elle-même exempte de tout reproche. Les projets proposent un appui aux communes dans un domaine et pour des enjeux auxquels celles-ci n'ont pas été suffisamment et proprement sensibilisées. De ce fait, les responsables communaux ont tendance à regarder et traiter leurs devoirs sur ces SFC avec distance et détachement. Les projets prennent en charge presque tous les coûts. Cela conforte les communes dans l'impression que le bailleur/partenaire trouve davantage d'intérêt dans ce projet qu'elles-mêmes et cela retarde ou inhibe toute réflexion visant l'appropriation.

- ☛ En plus de la manifestation d'intérêt, poser deux préalables avant l'appui à la mise en place des SFC : (1) à la commune, le respect de la loi, l'exemple illustratif étant l'application de la loi portant suppression de la taxe de transaction portant sur les propriétés foncières et les immeubles. (2) à l'Etat, au niveau central : la mise en place d'une structure nationale et/ou provinciale d'appui et de contrôle du fonctionnement des SFC à l'instar d'autres services de la commune.
- ☛ Durant l'appui, mener une évaluation régulière entre les communes et les projets pour analyser dans quelle mesure les engagements des uns et des autres sont respectés. Les projets devraient exiger le respect des engagements et avoir le courage de contraindre sérieusement les communes si des signes apparents et répétitifs de non engagement ou désengagement des communes se manifestent.
- ☛ Discuter sérieusement et se mettre d'accord avec le conseil communal de tout changement majeur intervenu dans la mise en œuvre des SFC et éviter dans tous les cas de livrer de simples informations comme si le SFC appartient au projet d'appui plutôt qu'à la commune. Nous déconseillons des changements dans la mise en œuvre à l'insu des communes ou sans leur participation active.
- ☛ Comme tous les projets sont appelés tôt ou tard à clôturer leurs activités, investir et s'évaluer davantage par rapport au renforcement des capacités des communes à prendre en charge le SFC plutôt qu'à s'évaluer par rapport aux certificats produits qui ne le seront plus ou le seront moins après la clôture du projet. Les projets devraient mener davantage d'activités visant la pérennisation du SFC. La pérennisation est une composante essentielle du projet mais au moment où nous menions notre enquête, elle ne nous semble pas, partout, bénéficier de toute l'attention voulue, surtout quand il s'agit de proposer des voies de sortie.

#### **Les projets d'appui doivent stimuler une appropriation effective des SFC par les communes**

- ☛ Sensibiliser les communes sur l'importance du SFC pour la population, les communes et l'Etat et livrer un message clair et complet de nature à amener les communes à s'approprier véritablement les SFC ;
- ☛ Inclure parmi les critères d'évaluation des performances des communes, au moins à titre expérimental, des indicateurs de gestion et de performance des services fonciers, pour les communes qui en sont pourvues;
- ☛ Elaborer un guide simple, spécifique à la gestion foncière décentralisée qui doit être maîtrisé par tout administrateur communal dès son entrée en fonction. Il serait élaboré par l'Etat, appuyé éventuellement par ses partenaires, et serait obligatoirement remis à toute autorité communale à sa prise de fonction et lors de la passation de pouvoir avec l'autorité sortante

#### **L'Etat doit faire de la sensibilisation de la population à la certification foncière une priorité et une activité continue**

- ☛ Sensibiliser de manière continue la population sur l'importance et la procédure de la certification foncière. Chaque occasion qui s'offre, notamment dans les réunions des administratifs au niveau communal et collinaire, les travaux communautaires, etc. devrait être saisie ;
- ☛ Entreprendre des campagnes plus créatives et innovatrices de sensibilisation de la population aux avantages de l'enregistrement des mutations et aux conséquences néfastes du non enregistrement des mutations ;
- ☛ Avec l'appui des partenaires dans le secteur de l'environnement, mener des séances de sensibilisation accrue à l'endroit des populations rurales en général et des CRC en particulier pour comprendre l'intérêt du respect des dispositions du code de l'eau

- ☛ Assurer une sensibilisation particulièrement intense et un suivi particulier de la certification des droits portant sur les terres dont les conflits ont été résolus à travers la médiation pour prévenir leur résurgence.

#### **L'Etat doit davantage se préoccuper du respect de la loi particulièrement durant le processus de certification foncière**

- ☛ Détaxer la vente des propriétés foncières et d'immeubles en vertu de la loi n° 1/31 du 4 novembre 2008 pour être juste envers la population et pour enlever certaines des barrières à la certification. La suppression de ladite loi n'est pas facultative, elle est plutôt obligatoire.

#### **L'Etat et les projets d'appui doivent répondre aux besoins des populations vulnérables**

- ☛ Analyser les possibilités de certification gratuite des terres des personnes incapables de payer le prix de la certification ;
- ☛ Mettre en place des stratégies pour défendre les droits fonciers des femmes notamment à travers la formation et la sensibilisation des CRC et des communautés pour davantage de sensibilité au genre

#### **Ensemble, l'Etat et les projets d'appui des partenaires doivent œuvrer plus efficacement à la maximisation de l'opérationnalité du SFC**

- ☛ Etablir un plan annuel de réception et de traitement des dossiers. Les SFC doivent s'abstenir de prendre des engagements qu'ils ne sont pas en mesure d'honorer. Le rapport entre les demandes introduites et les certificats établis doit se maintenir à un niveau raisonnable qui répond aux besoins du demandeur. Chaque commune doit prendre des mesures adéquates pour fixer le ratio de traitement des dossiers sans dépasser les délais fixés préalablement. L'idéal est la mobilisation des demandes de certificats fonciers et l'augmentation des capacités de traitement, notamment le recrutement à temps partiel des agents fonciers d'appui. Cet objectif devrait être considéré comme une obligation de résultats du SFC.
- ☛ Sensibiliser la population à garantir la continuité des activités du SFC. L'Administration communale et le SFC partagent la responsabilité de sensibiliser la population pour assurer un minimum de demandes de certificats sur le plan annuel et à long terme.
- ☛ Même si le transfert ne fait pas partie des habitudes des Burundais y compris les plus instruits, multiplier les séances de sensibilisation de la population sur l'importance de l'enregistrement des mutations et les conséquences néfastes du contraire et poursuivre les réflexions pour mettre en place des mécanismes permettant la connaissance et l'enregistrement des mutations.
- ☛ Mettre en place une gestion saine et transparente du SFC. Les tentatives de corruption ou de malversation peuvent nuire au bon fonctionnement du SFC. Ainsi, les rapports financiers doivent être élaborés, conservés et intégrés dans les rapports annuels de la Commune soumis au contrôle de la Cour des Comptes.
- ☛ Effectuer des diagnostics sur la demande en certificats pour comprendre et connaître les axes et les groupes à cibler dans les efforts déployés pour accroître le volume des demandes et la diversité des requérants et maximiser les recettes du SFC qui le rapprochera de sa viabilité financière, voire technique et déontologique.

### **Les communes doivent mieux organiser les activités de leurs services fonciers**

- ☛ Procéder à l’affichage au bureau des SFC de toutes les informations dont a besoin la population (prix du certificat foncier, procédure de certification foncière, conditions pour la certification d’une terre appropriée d’origine domaniale, les jours d’ouverture et de fermeture du SFC, etc.) ;
- ☛ Pour les communes vastes, programmer des descentes dans les collines en vue de la réception des demandes de certificats fonciers pour davantage continuer à répondre à l’un des objectifs de la décentralisation de la gestion foncière à savoir le rapprochement géographique de la population ;
- ☛ Procéder de manière transparente et rigoureuse au recrutement des agents fonciers d’appui pour accélérer le traitement de ces demandes pour les communes avec une forte demande en sécurisation foncière comme Mishiha. L’offre doit chercher à s’équilibrer avec la demande pour éviter que le SFC ne perde sa crédibilité ;
- ☛ A la commune, coordonner la planification des activités du SFC et en évaluer progressivement la mise en œuvre

### **Assurer un contrôle et un suivi régulier des SFC**

- ☛ Mettre en place, dans les plus brefs délais, un organe de contrôle des SFC qui assure le suivi des activités des SFC et des projets d’appui, le cas échéant et le doter de moyens suffisants pour son bon fonctionnement ;
- ☛ Elaborer un dispositif de suivi-évaluation et de contrôle de la qualité des activités des SFC sur le plan national ;
- ☛ Mettre en place des mécanismes internes et externes de contrôle-qualité de l’activité des SFC pour s’assurer du respect des standards ;
- ☛ Aux communes, assurer un suivi régulier et rapproché des SFC et des membres du personnel affectés à ce service, notamment en étant régulièrement à jour par rapport à l’état d’avancement des activités des SFC et en contribuant en premier par rapport à la résolution des problèmes éventuels qui bloqueraient le bon fonctionnement de ces services. Pour l’effectivité de cette proposition, l’administrateur communal pourrait désigner l’un des conseillers techniques pour le suivi et une commission au sein du conseil communal pourrait se charger d’assurer le suivi et le contrôle de l’activité de ce nouveau service communal, très technique et sensible ;
- ☛ Constituer et tenir à jour une base de données cartographiques et numériques nationales sur les SFC ;
- ☛ Aux projets d’appui, vérifier l’harmonisation des documents du SFC qui méritent de l’être pour éviter des dissemblances pour les documents de grande importance notamment le modèle de certificat foncier, le registre foncier communal, le registre chronologique des demandes ;
- ☛ Approvisionner les communes en formulaires et registres et autres documents dont ont besoin les SFC pour leur fonctionnement afin de veiller au respect des standards harmonisés. Cette tâche incombe au ministère en charge des terres rurales.

### **Améliorer le système d'archivage et de classement des documents des SFC**

- ☛ Mettre en place, sur le plan national, un système standard et cohérent d'archivage des documents des SFC et d'échange d'informations entre SFC et services déconcentrés de L'Etat ;
- ☛ Créer des centres d'archivage au niveau national un système informatisé au niveau provincial pour gérer les mutations au niveau supra communal sur les fonds cartographiques géo référencées.

### **Promouvoir l'enregistrement des mutations résultant de la vente des terres certifiées**

- ☛ En s'inspirant des pratiques au sein des bureaux des titres fonciers, mener rapidement des réflexions visant à mettre en place des procédures harmonisées d'enregistrement des mutations au SFC et de constitution d'hypothèque dans les institutions de microfinance et bancaires afin d'assurer une formation à tous les agents fonciers communaux. Le guide pratique en cours d'élaboration serait le document approprié pour contenir ces pratiques harmonisées.
- ☛ Même si le transfert ne fait pas partie des habitudes des Burundais y compris les plus instruits, multiplier les séances de sensibilisation de la population sur l'importance de l'enregistrement des mutations et les conséquences néfastes du contraire.

### **Faire de la pérennisation financière, technique et déontologique des SFC une priorité et opérer un choix judicieux pour y parvenir**

#### **Viabilité financière du SFC**

- ☛ Ajuster les frais de dossier et les frais de procédure à la situation financière de la commune. Le Conseil communal doit recourir au réajustement des recettes en révisant légèrement à la hausse les frais de dossier et les frais de procédures compte tenu de la demande. Le coût de fonctionnement du SFC et le coût lié à l'amortissement sont deux facteurs à prendre en compte lors de la révision du prix du certificat foncier, à la lumière du pouvoir d'achat de la population. Quand la population comprendra que le certificat foncier a une plus grande valeur que l'acte de notoriété, les recettes du SFC devraient indubitablement croître.
- ☛ Maîtriser le coût de fonctionnement des SFC. La maîtrise des coûts de fonctionnement surtout le carburant et les autres frais de fonctionnement du SFC est indispensable.
- ☛ Maîtriser les dépenses globales de la commune. La maîtrise des dépenses globales de la commune est souhaitable afin d'espérer que la commune soit en mesure de faire face au déficit éventuel du SFC.
- ☛ Comblent le déficit budgétaire du SFC le cas échéant. La commune doit fournir des efforts supplémentaires et combler le déficit existant dans son SFC en grignotant sur les recettes globales. Pour certaines communes et sauf autres priorités incontournables, cette option est possible vu que le trou à boucher oscille annuellement au tour d'un million de Francs burundais alors que les recettes se chiffrent à plus de cinquante millions.
- ☛ Opérer une décentralisation effective en faveur des communes notamment à travers le transfert des moyens financiers qui permettrait aux communes de prendre en charge notamment leurs services fonciers.
- ☛ Analyser d'autres possibilités de pérennisation financière notamment à travers le transfert d'autres missions au service foncier par le niveau central avec des moyens financiers conséquents notamment la représentation de la CFN au niveau communal

## Pérennisation technique et déontologique des SFC

- ☛ A l'Etat, amorcer rapidement des réflexions en vue d'appuyer la pérennisation technique et déontologique des SFC pour éviter le pire dans le futur.
- ☛ Aux projets d'appui, se préoccuper du renforcement des capacités au niveau local, au-delà des agents fonciers communaux, en vue de faciliter la pérennisation technique. Il s'agit de former une partie du personnel de la commune, notamment l'administrateur communal, les conseillers techniques et le secrétaire communal sur les différentes matières relatives au fonctionnement du SFC pour faciliter le suivi et éventuellement le remplacement d'un agent qui se désiste ou est démis de ses fonctions pour quelque cause que ce soit.
- ☛ Au Centre National de Formation des Acteurs Locaux, faire des SFC une priorité, ceci pour garantir la pérennisation technique et déontologique des SFC.

## Utiliser à bon escient l'hypothèque du certificat foncier

- ☛ Vulgariser le nouveau code foncier auprès des institutions de microfinance et des banques. La sensibilisation des institutions financières sur l'hypothèque par la garantie des certificats fonciers est nécessaire pour les informer de l'opportunité offerte par la loi aux clients n'ayant pas encore de titres fonciers.
- ☛ Encadrer la population dans la prise de décision responsable avant la demande de crédit. L'introduction de balises contre le recours aux crédits susceptibles de ruiner les ménages et entacher l'image du certificat foncier est fondamentale. La propriété hypothéquée doit être distincte de la propriété qui sert à la survie familiale. Malgré la liberté offerte à tout citoyen d'user de sa propriété, l'administration communale doit se rappeler que l'un de ses rôles reste l'encadrement de la population.
- ☛ Mûrir la réflexion sur les mécanismes juridiques de résolution des conflits qui naîtraient de l'hypothèque faite à l'aide du certificat foncier. Le vide juridique à ce niveau peut amener les institutions financières à devenir plus réticentes à l'octroi des crédits. En revanche, le législateur devrait amender le code foncier existant dans le sens de donner plus de lumière sur l'hypothèque faite par le moyen du certificat foncier, surtout par rapport à la procédure de constitution, de radiation et de la réduction de l'inscription hypothécaire.
- ☛ Faciliter l'organisation des réunions entre SFC et institutions de microfinance pour discuter de la collaboration durant la procédure de constitution d'hypothèque

## Redoubler d'efforts pour relever les nombreux défis des SFC

- ☛ Au groupe de travail sur la « gestion foncière décentralisée »<sup>58</sup> élargi à d'autres, organiser une retraite pour discuter à fond de tous les défis des SFC et élaborer un plan d'action pour y faire face.
- ☛ Partager ce plan d'action avec les communes pourvues de SFC pour amélioration et contribution dans sa mise œuvre.
- ☛ A l'instar du groupe sectoriel foncier<sup>59</sup>, organiser, à intervalles réguliers les réunions de travail du groupe de travail sur la « gestion foncière décentralisée » pour analyser et rechercher des solutions aux défis relatifs au fonctionnement des SFC.

<sup>58</sup> Relevant du Groupe sectoriel foncier, un des groupes ouverts aux acteurs publics et privés, nationaux et étrangers, dans le cadre de la coordination de l'aide au développement.

<sup>59</sup> Les membres du groupe sectoriel foncier se rencontrent mensuellement, tous les deuxièmes mardis du mois.

## A la société civile

Jouant le rôle de balises, contrepoids du pouvoir et d'appui à la réalisation, la société civile pourrait mener les actions spécifiques suivantes :

- ☛ Proposer de manière exhaustive une matrice d'indicateurs de performance des SFC, par rapport auxquels ces derniers fourniraient des données et sur base de ces dernières, mener différentes études pour comprendre certains phénomènes (exiguïté des terres, accès à la terre pour les femmes et sécurisation des droits fonciers des femmes) ;
- ☛ Documenter occasionnellement ou régulièrement la répartition des modes d'acquisition des terres sur les collines, l'ampleur et la nature des conflits fonciers, le degré de résolution des conflits fonciers par les SFC, le niveau de sécurisation des droits fonciers portant sur les terres dont les conflits sont résolus par médiation, le niveau de diminution des affaires foncières dans les tribunaux de résidence et au niveau communautaire, la mise en hypothèque des terres certifiées, le taux de remboursement des crédits et les risques de perte des droits fonciers pour cause d'insolvabilité, l'enregistrement des mutations sur les terres certifiées, les bonnes pratiques dans les SFC, le faible taux de certification des terres acquises par dévolution successorale, etc.
- ☛ Assurer le monitoring du fonctionnement des SFC pour analyser le niveau de satisfaction de la population, la qualité de l'appui aux communes, leur viabilité financière, technique et déontologique et comprendre certains phénomènes sociaux. Le travail de monitoring pourrait se faire :
- ☛ Poursuivre l'activité des services d'écoute et d'orientation de la population auprès des SFC pour (1) s'enquérir régulièrement du degré de satisfaction de la population en vue d'améliorations futures et (2) assurer continuellement le suivi de la mise en œuvre des recommandations par les acteurs de la gestion foncière décentralisée ;
- ☛ Analyser régulièrement le rendement des services fonciers communaux, le classement, l'archivage, le remplissage et la tenue des documents du service foncier communal, bref, le contrôle, de manière générale, de la qualité du travail des SFC ;
- ☛ Organiser des ateliers de restitution des résultats du monitoring à l'endroit des acteurs impliqués dans la gestion foncière décentralisée et élaborer un plan de suivi des recommandations et un calendrier de rencontres périodiques ;
- ☛ Mener un plaidoyer pour le transfert des moyens financiers aux communes ;
- ☛ Vulgariser les dispositions du code foncier relatives à la gestion foncière décentralisée auprès des communes et des communautés locales. Il est monnaie courante de rencontrer des habitants de communes à SFC qui ne sont pas au courant des délais et des procédures d'opposition à la délivrance du certificat foncier ;
- ☛ Initier des projets d'appui à la médiation des conflits fonciers non résolus durant la reconnaissance collinaire.

## ANNEXE : Tarifs appliqués par les SFC

	Frais de dossier Ancien tarif	Frais de dossier Nouveau tarif	Frais de procédure Ancien tarif	Frais de dossier Nouveau tarif
<b>Nyabitsinda</b>	500 FBu	500 FBu	50 FBu/are	150 FBu/are
<b>Mishiha</b>	5 000 FBu	5 000 FBu	<0,5 ha: 5 000 FBu 0,5 à 2ha: 8500 FBu 2ha à 3ha : 10 000 FBu 3ha à 4ha : 15 000FBu >4ha: 20 000 FBu	<0,5 ha: 5 000 FBu 0,5 à 2ha: 8500 FBu 2ha à 3ha : 10 000 FBu 3ha à 4ha : 15 000 FBu >4ha: 20 000FBu
<b>Itaba</b>	500 FBu	500 FBu	0 à 30 ares: 2 000 FBu 31 à 60 ares: 4000 FBu >60: 10 000FBu	0 à 30 ares: 6 000 F 31 à 60 ares: 12 000 F >60: 30 000 F
<b>Mutaho</b>	500 FBu	1 000 FBu	1 à 10 ares: 2 000 FBu 11 à 20 ares: 4000 FBu 21 à 30 ares: 5 000 FBu 31 à 60 ares: 10000 FBu 61 à 1ha: 15 000 FBu 1 à 2ha: 20 000FBu 2,1 à 3ha: 25 000 FBu 3ha et plus: 30 000FBu	1 à 10 ares: 2 000 FBu 11 à 20 ares: 4000 FBu 21 à 30 ares: 5 000 FBu 31 à 60 ares: 10000 FBu 61 à 1ha: 15 000 FBu 1 à 2ha: 20 000FBu 2,1 à 3ha: 25 000 FBu 3ha et plus: 30 000FBu
<b>Bukirasazi</b>	500 FBu	500 FBu	0 à 5 ares : 2 000 FBu 6 à 10 ares : 3 000 FBu 11 à 20 ares : 4 000 FBu 21 à 30 ares : 10 000 FBu 31 à 40 ares : 20 000 FBu 41 à 50 ares : 25 000 FBu 51 à 60 ares : 30 000 FBu > 60 ares : 40 000 FBu.	0 à 5 ares : 2 000 FBu 6 à 10 ares : 3 000 FBu 11 à 20 ares : 4 000 FBu 21 à 30 ares : 10 000 FBu 31 à 40 ares : 20 000 FBu 41 à 50 ares : 25 000 FBu 51 à 60 ares : 30 000 FBu > 60 ares : 40 000 FBu.
<b>Nyabikere</b>	300 FBu	300 FBu	0 à 30 ares : 2 500 FBu 30 à 60 ares : 3 500 FBu 60 ares à 1ha : 7 000 FBu > ha base cal. 7000 FBu	Terres rurales: 0 à 30 ares : 2 500 FBu 30 à 60 ares : 3 500 FBu 60 ares à 1ha : 7 000 FBu > ha base cal. 7000 FBu Centre de négoce: 20 FBu/m <sup>2</sup>
<b>Ruhororo</b>	0	1 000	0 à 0,5ha : 2 000 FBu 0,5 à 1ha: 3 000 FBu 1ha à 2ha : 4 000 FBu > 2ha : 5 000 FBu	0 à 0,5ha : 5 000 FBu 0,5 à 1ha: 7 500 FBu 1ha à 2ha : 8 500 FBu > 2ha :10 000 FBu
<b>Ngozi</b>			0 à 0,5ha : 3 000 FBu 0,5-1ha: 5 000 FBu 1ha à 2ha : 8 000 FBu > ha base cal. 10 000 FBu zone urbaine : 4 000/ares	0 à 0,5ha : 3 000 FBu 0,5-1ha: 5 000 FBu 1ha à 2ha : 8 000 FBu > ha base cal. 10 000 FBu zone urbaine : 4 000/ares

## BIBLIOGRAPHIE

### Textes législatifs et réglementaires

- 1) Décret n° 100/191 du 29 juin 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de la réforme foncière
- 2) Loi n°1/02 du 26 Mars 2012 portant Code de l'eau au Burundi
- 3) Décret n° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement de la commission foncière nationale et de son secrétariat permanent
- 4) Décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi.
- 5) Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier au Burundi.
- 6) Loi n°1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi
- 7) MEEATU, Projet de décret relatif aux droits certifiés, 2013

### Rapports

- 1) ODEB, Rapports périodiques des services d'écoute auprès des services fonciers communaux, 2013
- 2) Jean Marie HABWINTAHE (sous la supervision de Global Rights), Analyse des rapports des services d'écoute auprès des services fonciers communaux, Juillet 2013
- 3) APDH, Rapports des diagnostics socio fonciers, 2010
- 4) Rapports financiers annuels des communes de la zone d'action de l'étude, 2010-2012
- 5) BRB, Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi, 2012
- 6) UC/PNF, Rapport d'autoévaluation des services fonciers communaux, 2012
- 7) Coopération Suisse, Rencontres foncières de Bujumbura, 2011
- 8) Global Rights, Rapports de l'atelier sur les défis des services fonciers communaux tenu à Kayanza avec les agents fonciers communaux, les Représentants de l'administration communale et les Représentants des projets, Juillet 2013
- 9) UC/PNF, Analyse financière de la gestion foncière décentralisée, 2013
- 10) Les rapports périodiques des services fonciers communaux
- 11) Evaluation de la réforme foncière à Madagascar, Novembre 2011
- 12) Les enjeux de la réforme foncière à Madagascar, Mai 2011
- 13) Inégalités sociales et inégalités foncières : les défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar)

### Autres documents

- 1) UC/PNF, Document d'orientations pour la création et le fonctionnement des services fonciers communaux, 2013
- 2) APDH, Mise en œuvre des services fonciers communaux dans la province de Gitega - Vers l'amélioration de la décentralisation de la gestion foncière, 2011