



## REFORME FONCIERE ET SECURISATION DES EXPLOITATIONS FAMILIALES

# NOTES DE SYNTHESE

Réalisé avec le soutien de :



Aout  
2011



## SOMMAIRE

Définition des termes clés.....	4
Note de synthèse n°1 : Cadre juridique et institutionnel du foncier au Sénégal .....	5
Note de synthèse n°2 : Processus d'élaboration de la réforme foncière au Sénégal .....	7
Note de synthèse n°3 : Propositions de la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre .....	9
Note de synthèse n°4 : Propositions paysannes de réforme foncière .....	11
Note de synthèse n°5 : Outils de gestion foncière .....	15
Note de synthèse n°6 : Acquisitions foncières à grande échelle .....	19
Note de synthèse n°7 : Cadres d'élaboration des politiques foncières en Afrique de l'Ouest .....	21
Bibliographie et documents de référence .....	23

---

Ces notes de synthèse ont été élaborées par Oussouby Touré, Sidy Seck, Abdoulaye Dièye, Amel Benkahla, Iba Mar Faye et Cheikh Oumar Ba, dans le cadre de l'atelier organisé par le CNCR sur le renforcement de capacités des leaders paysans et l'actualisation des propositions paysannes pour une réforme foncière négociée au Sénégal. Cette activité a bénéficié de l'appui financier de la Fondation Rosa Luxembourg.

**Administration foncière** : Structure et processus de détermination, d'archivage et d'octroi des droits fonciers et, systèmes par lesquels la supervision générale de la performance du secteur foncier est assurée.

**Gouvernance foncière** : Structures politiques et administratives et processus par lesquels les décisions relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources foncières sont prises et exécutées, y compris la façon dont les conflits fonciers sont réglés.

**Politique foncière** : Série de principes déterminés en vue de régir la propriété (ou l'accès à), l'utilisation et la gestion des ressources foncières, d'améliorer leur productivité et leur contribution au développement social, économique, politique et environnemental et de favoriser la réduction de la pauvreté.

**Réforme agraire** : un processus de "réforme foncière" qui se penche également sur l'économie politique et le contexte dans lequel la société rurale utilise les ressources foncières. Une réforme agraire a pour but de redistribuer des terres de culture entre les paysans qui les mettent en valeur et leurs propriétaires.

**Réforme foncière** : Processus impliquant la restructuration complète ou la redéfinition d'au moins trois composantes du système foncier, à savoir la structure de la propriété, la structure d'utilisation et de production et l'infrastructure des services d'appui.

**Sécurisation foncière** : processus par lequel les droits fonciers sont reconnus et garantis (FAO). De ce fait, les droits des personnes concernées ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée. Ce processus implique donc que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes soient mises en place et reconnues par tous.

**Système d'information foncière** : Série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement des terres et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes.

**Système de reconnaissance des droits fonciers** : ils comprennent les méthodes de vérification, de délimitation, de levée, d'enregistrement et de documentation des droits fonciers, ainsi que le suivi systématique des transactions foncières.

**Tenure foncière** : nature et manière dont les droits et les intérêts sur diverses catégories de terres sont créés ou déterminés, attribués et font l'objet de jouissance.

## LES GRANDS ENSEMBLES DU SYSTÈME FONCIER SÉNÉGALAIS

Une analyse statique du système foncier sénégalais laisse apparaître trois grands ensembles :

- le **domaine national**, vaste espace regroupant à l'époque plus de 95% du sol sénégalais régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964. Il a été divisé en 4 catégories de terres : les zones urbaines, les zones classées, les zones pionnières et les zones de terroir ;
- le **domaine de l'Etat** subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1976. Le domaine public et le domaine privé de l'Etat s'entendent de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ;
- les **titres des particuliers** constitués sur la base du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. C'est sur la base de ce texte que sont délivrés les titres fonciers définitifs et inattaquables. Il organise la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles.

Le **domaine national** est différent du domaine de l'Etat. Il s'agit là de deux ensembles qui se différencient fondamentalement par le fait que le premier regroupe des choses non appropriées. Le second, au contraire, est un domaine de propriété : les biens qui composent le domaine de l'Etat appartiennent à l'Etat. Le domaine national est un espace constitué de terres non appropriées. L'Etat n'est pas propriétaire du domaine national qui est basé sur certains grands principes.

Le **domaine de l'Etat** relève de deux régimes : la domanialité publique et la domanialité privée. Entrent dans le **domaine privé** : (i) les biens et droits mobiliers et immobiliers acquis par l'Etat à titre gratuit ou onéreux selon les modes du droit commun ; (ii) les immeubles acquis par l'Etat par voie d'expropriation ; (iii) les immeubles immatriculés au nom de l'Etat ; (iv) les immeubles préemptés par l'Etat ; (v) les biens et droits mobiliers et immobiliers dont la confiscation est prononcée au profit de l'Etat ; et (vi) les immeubles abandonnés dont l'incorporation au domaine est prononcée en application des dispositions de l'article 82 du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière. Le **domaine public** de l'Etat est quant à lui divisé en deux catégories : (i) le domaine public naturel ; et (ii) le domaine public artificiel.

Une approche dynamique montre que **les ensembles domaniaux du système foncier ne sont pas figés**. De nombreuses opérations peuvent affecter ces ensembles entraînant le transfert d'une terre, d'une masse à une autre. La souplesse du système foncier sénégalais réside dans la possibilité de faire passer une terre d'un ensemble à un autre, mais dans le respect des principes suivants :

- une terre du domaine national ne peut être transférée qu'au domaine de l'Etat ;
- dans la zone des terroirs et les portions affectées des zones pionnières et urbaines, l'immatriculation est subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée ;
- l'Etat n'est pas le maître absolu du domaine national dans la mesure où il ne peut pas en disposer librement. Sauf pour cause d'utilité publique, il ne peut y avoir désaffectation d'une terre que si l'absence de sa mise en valeur est dûment constatée. La désaffectation résulte d'une décision du conseil rural.

## LES OBJECTIFS ET LIMITES DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL

**La loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national** devait, dans l'esprit du législateur, contribuer à : (i) favoriser la mise en valeur des terres ; (ii) mettre fin aux injustices découlant de l'exploitation des paysans par les grands propriétaires fonciers ; et (iii) permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir dans les aménagements et les infrastructures, sans être contraints de dédommager véritablement les exploitants dans la mesure où ces derniers ne sont pas détenteurs d'un droit réel.

Mais, à regarder de près, la nouvelle législation comporte de nombreuses insuffisances qui sont liées au fait que : (i) les modalités de mise en œuvre de cette loi n'ont jamais été établies de façon précise en ce qui concerne notamment la notion de mise en valeur ; (ii) les ressources humaines et financières requises pour une application correcte de la loi n'ont pas été mobilisées ; (iii) les outils de gestion foncière sont inexistant dans la plupart des communautés rurales (plans d'occupation et d'affectation des sols, registres fonciers, etc.) ; (iv) les populations rurales rejettent dans plusieurs régions une législation qu'elles perçoivent comme une dépossession de leurs droits ; ce qui les amène à adopter des stratégies de contournement de la loi, parfois avec la complicité des élus locaux.

Tous ces facteurs ont conduit à l'instauration d'une situation d'incertitude et d'insécurité pour les bénéficiaires d'attributions foncières, qu'il s'agisse des exploitations familiales ou d'investisseurs privés désireux d'investir dans l'agriculture. Plusieurs tentatives de réforme ont été initiées par l'Etat afin de remédier aux limites de la loi sur le domaine national (cf. note de synthèse n° 2), mais sans que cela ne débouche sur un projet de réforme foncière cohérent et accepté par l'ensemble des acteurs. En revanche, plusieurs lois ont été votées et pour certaines promulguées, avec des incidences plus ou moins importantes sur les terres du domaine national.

## TEXTES DE LOI SUR LE FONCIER RÉCEMMENT ADOPTÉS

**Le Projet de loi n° 06/2011 portant régime de la propriété foncière** ne concerne que très faiblement le domaine national. Il ne remet en cause ni les prérogatives des collectivités décentralisées en matière de gestion des terres, ni la situation de l'occupant du domaine national, qui demeure régie par les dispositions de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Il ne bouleverse pas non plus le régime de la propriété foncière.

**Le projet de loi n° 07/2011 portant transformation des permis d'habiter et titres similaires en titres fonciers** ne concerne ni le domaine national ni le domaine public. Il concerne uniquement des terrains qui normalement auraient dû être, aujourd'hui, des dépendances du domaine privé de l'Etat. Il autorise la transformation gratuite et sans formalités préalables en titres fonciers de titres administratifs irréguliers sous réserve du remboursement des frais engagés par l'Etat dès la première transaction suivant la cession initiale.

**La loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme** a pour objet, entre autres, d'harmoniser certaines dispositions de la loi n° 88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'Urbanisme avec celles de la loi n° 96-07. Elle n'engendre pas un bouleversement du régime foncier dominant. Les réserves foncières peuvent être constituées par voie d'immatriculation des terres du domaine national en ce qui concerne l'Etat pour : (i) la réalisation de futures opérations d'aménagement dans les agglomérations ; (ii) la préservation et l'aménagement des espaces naturels ; et (iii) l'aménagement de zones touristiques. Il s'agit là exclusivement de projets d'utilité publique ; ce qui laisse penser qu'il n'y a aucun changement dans le régime juridique de l'immatriculation des terres du domaine national.

**La loi n° 2007-16 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de la Zone économique spéciale** a prévu la délimitation d'une zone d'environ 10 000 hectares entre Diamniadio et Mbour et fixé les missions et pouvoirs d'une Haute Autorité qui a la pleine autorité et toute la latitude pour disposer par voie de bail de tous les terrains de la Zone, à travers tout moyen qu'elle considère nécessaire. Cette loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la zone économique spéciale vient bouleverser les principes d'administration des terres du domaine national : (i) les héritiers ne sont plus les affectataires prioritaires ; et (ii) les procédures nécessaires à une immatriculation pour cause d'utilité publique ne sont pas non plus respectées.

## NOTE DE SYNTHÈSE N° 2

### PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA RÉFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

#### PROCESSUS ENTAMÉS POUR LA RÉFORME FONCIÈRE

Depuis le milieu des années 1990, le Sénégal a entamé divers processus relatifs à la question foncière, sans qu'ils n'aboutissent réellement. Il y a eu d'abord, le Plan d'action foncier élaboré en 1996 et qui est resté sans suite. A partir de 2001, le gouvernement issu de l'alternance a initié la préparation d'un projet de réforme foncière par un groupe de travail au sein du Ministère de l'Economie et des Finances. Les propositions formulées par ce groupe n'ont pas été rendues publiques, bien qu'elles aient été examinées par le gouvernement lors d'un Conseil des Ministres.

A partir de 2002, le Gouvernement a engagé le processus d'élaboration d'une Loi d'orientation agricole (LOA) dont l'avant-projet comportait un chapitre portant sur le régime foncier. Avant l'achèvement de l'avant-projet, les producteurs ruraux regroupés au sein du CNCR s'étaient mobilisés pour animer une réflexion ascendante sur la réforme foncière (du niveau local à l'échelle nationale). En s'impliquant dans la concertation, le CNCR a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'il a engagé un processus, non encore achevé, d'élaboration de propositions paysannes en matière de réforme foncière. Tenant compte de ce fait, le Gouvernement a décidé de retirer le chapitre consacré au régime foncier du projet de loi. Il a été retenu, dans le cadre de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP), qu'une nouvelle législation foncière sera définie dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la dite loi.

Année	Processus	Options et principes proposés
1996	Plan d'Action Foncier	Propositions de réforme articulées autour de 3 options possibles : - maintien du statut quo ; - option libérale (privatisation des terres du domaine national) ; - option mixte (attribution aux communautés rurales de pouvoirs de cession des terres du domaine national).
2001	Projet du Ministère Economie et Finances	Projet présenté en Conseil des Ministres, mais non communiqué au public.
2002	Loi d'Orientation Agricole (LOA)	Projet soumis à la consultation des différents groupes d'acteurs et comportant un volet foncier qui prévoit la création d'une Agence de l'Espace Agricole chargée de prendre des terres, de les aménager et de les affecter à des entrepreneurs agricoles (exploitations commerciales et industrielles).
2004	Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP)	Loi prévoyant l'élaboration d'une réforme foncière dans un délai de 2 ans, sur la base des principes suivants : - protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales ; - cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables ; - transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale ; - utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit ; - reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur des terres à part entière.

La Direction de l'analyse de la prévision et de la statistique (DAPS) qui est maître d'œuvre pour la mise en œuvre de la LOASP a mis en place, en 2004, un groupe thématique sur la réforme foncière. Dans une note de cadrage élaborée en 2005, la DAPS a identifié les orientations de travail acceptables par l'ensemble des groupes d'acteurs.

PRINCIPES GÉNÉRAUX ISSUS DES RÉFLEXIONS DU GROUPE THÉMATIQUE « RÉFORME FONCIÈRE »  
DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOASP

Les éléments présentés comme la trame des discussions s'articulent autour des principes généraux suivants :

- la **sécurisation foncière** est certes importante, mais elle n'est pas la seule condition permettant de promouvoir l'investissement et ne constitue pas toujours un facteur déterminant de la productivité des terres ;
- les exploitations familiales et les entreprises agricoles devraient bénéficier de **droits fonciers réels**, transmissibles et cessibles ; ce qui faciliterait l'accès au crédit ;
- compte tenu de l'importance des productions animales dans l'économie nationale, la sécurisation des **droits fonciers des pasteurs** et la promotion de l'activité d'élevage constituent des enjeux importants ;
- compte tenu de la raréfaction des terres disponibles, le marché devient de plus en plus important et les **transactions foncières** vont constituer le principal mode d'accès à la terre ;
- les **communautés rurales ont une responsabilité forte dans la gestion de leur espace**, en particulier la gestion des terres non affectées du domaine national qui sont situées à l'intérieur de leur territoire ;
- l'intervention de la puissance publique ne doit pas être une source d'insécurité foncière pour les acteurs économiques qui mènent des activités au niveau local ;
- le souci de **l'équité dans l'accès à la terre** commande d'instaurer des mécanismes de **régulation du marché foncier**.

Alors que ce groupe thématique n'avait pas encore formulé de propositions précises en matière de réforme foncière, la Présidence de la République a décidé de mettre en place une commission nationale de réforme du droit de la terre. Cette commission qui est présidée par un juriste conseiller du Président de la République n'a pas intégré dans sa composition les représentants des organisations de producteurs ruraux. Cette commission a formulé des propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural (cf. note de synthèse n° 3). Non seulement, le projet de réforme de la commission a été élaboré par les seuls représentants des institutions publiques, mais il n'a pas fait l'objet d'un débat public. Or, à plusieurs reprises dans le courant de l'année 2010, la presse a annoncé que le document sera examiné prochainement par le Parlement.



#### CONTENU DES PROPOSITIONS ÉMISES DANS LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

La Commission Nationale chargée de préparer une réforme du droit de la Terre a été installée le 23 novembre 2005 par le Président de la République. Dans le cadre de sa mission, elle a produit le Document n° 3 intitulé « Quelques Propositions de Réforme sur la Gestion Foncière en Milieu Rural ».

Ce document propose d'importantes évolutions en matière de règles de gestion foncière :

- **création de vastes zones d'investissements intensifs** pour faciliter l'accès à la terre aux détenteurs de capitaux. Ces zones seraient constituées des meilleures terres des zones pionnières et des zones de terroir, mais leur gestion ne serait plus assurée par les communautés rurales ;
- **immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'Etat** afin de simplifier les procédures et de répondre en temps réel aux demandes des investisseurs privés ;
- **concession aux gros investisseurs de droits réels** : baux ordinaires ou emphytéotiques et droits de superficie ou vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial.

Le document propose aussi une évolution des conditions d'exercice des prérogatives des communautés rurales sur les zones de terroir, notamment :

- **révision de la définition de « résident »** qui devrait concerner « *toute personne de nationalité sénégalaise, dès lors qu'elle décide de s'installer dans les limites géographiques de la communauté rurale, en y possédant ou non son habitat principal* » ;
- **révision de la notion de « capacité de mise en valeur »** : celle-ci fait référence désormais au recours à des « *moyens modernes, donc financiers* » ;
- **mise en place de mesures contraignantes en matière de désaffectation** : renforcement des contrôles, intégration de dispositions répressives ;
- **renforcement institutionnel des conseils ruraux** : institution d'un cadastre rural, amélioration de la tenue des registres fonciers, gestion et prévention des conflits, formation des conseillers ruraux en matière de décentralisation et de gestion locale.

#### ANALYSE DE LA PERTINENCE ET DE LA COHÉRENCE DE CES PROPOSITIONS

L'analyse approfondie du document permet de mettre en exergue la vision qui sous-tend les propositions formulées et de démontrer que ces propositions entrent en contradiction avec la LOASP et la politique de décentralisation. On retiendra de l'analyse critique du document les éléments suivants :

**Des postulats en faveur de l'agriculture commerciale et de la privatisation des terres.** Le document présente un portrait déformé des exploitations familiales comme socle de l'argumentaire pour justifier l'option en faveur de la promotion de l'agriculture d'entreprise. L'agriculture familiale, d'après les auteurs, « *n'a pas forcément besoin de droits [fonciers] réels pour sa performance* ».

**Un exposé des motifs qui ne retient des textes de référence que les aspects justifiant l'option en faveur de la privatisation des terres.** Les auteurs analysent trois documents à savoir la LOASP, le discours du Président de la République lors de la rentrée solennelle des cours et tribunaux (25.01.2005) et le Plan d'Action Foncier (1996),

mais ne retiennent des objectifs de la réforme analysés dans ces documents que ceux qui portent sur « *la sécurisation des investissements et la facilitation de l'accès au crédit* ».

**La privatisation de la terre au profit de l'Etat présentée comme la solution qui garantirait une gestion foncière équitable et prudente.** Les auteurs préconisent « *une privatisation au profit de l'Etat de certaines dépendances du domaine national* ». Cette solution est jugée la plus adaptée car une privatisation directe au profit de particuliers risquerait d'entraîner des « *conflits inimaginables qui peuvent affecter la stabilité de l'Etat* ». De même, une privatisation au profit des communautés rurales n'est pas souhaitable, compte tenu des problèmes de gouvernance observés au niveau des conseils ruraux (double affectation de parcelles, vente illicite de terres, absence de désaffectation, etc.)

**Les béquilles de la privatisation de la terre au profit de l'Etat : l'immatriculation des zones pionnières et la création de zones d'investissements intensifs.** Le projet de réforme préconise de généraliser l'immatriculation des terres, notamment en ce qui concerne les zones urbaines, pionnières et une partie des zones de terroir. Ces zones pourraient ainsi devenir de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'intervention des détenteurs de capitaux qui désirent réaliser des investissements dans le secteur agricole. « *Il s'agit pour l'Etat de cibler tous les sites devant recevoir les grandes exploitations et aménagements hydro-agricoles et pastoraux à l'intérieur de chaque communauté rurale* ».

**Un cadrage réglementaire des conditions d'affectation des terres qui pénalise les exploitations familiales.** Le projet prévoit un réajustement des principaux critères qui déterminent l'affectation des terres et notamment la notion de résident, qui pourrait concerner « *toute personne de nationalité sénégalaise, dès lors qu'elle décide de s'installer dans les limites géographiques de la communauté rurale, en y possédant ou non son habitat principal* ». La notion de capacité de mise en valeur devra désormais être appréciée en fonction du « *recours à des moyens modernes, donc financiers* » ; ce qui semble exclure l'agriculture familiale.

**Une panoplie d'outils au service des communautés rurales transformées en de simples coquilles vides.** Le projet prévoit aussi de doter les communautés rurales de nouveaux outils et de moyens pour renforcer leurs capacités. Mais si les meilleures terres sont retirées des zones de terroir, y aura-t-il besoin de tous ces outils pour gérer les terres les moins fertiles qui seront concédées aux exploitations familiales ?

**Le document de la Commission n'est rien d'autre que la reprise des propositions initiales de la LOA.** Le projet de LOA avait préconisé la création d'une Agence de l'Espace Agricole (AEA) qui devait prélever les terres du domaine national (après consultation des communautés rurales) pour les céder à des exploitations agricoles commerciales et industrielles sur la base de contrats d'une durée de quinze à cinquante ans. Ces propositions avaient suscité de vives contestations de la part des organisations paysannes, des élus locaux et des bailleurs de fonds ; ce qui avait conduit à retirer le chapitre sur le foncier du projet de loi.

**Une proposition de réforme en contradiction avec les principes définis dans la LOASP et avec la politique de décentralisation** Les propositions de la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, notamment l'incorporation des terres des zones urbaines, des zones pionnières et d'une partie de la zone des terroirs dans le domaine privé de l'Etat est en contradiction flagrante avec les principes dégagés dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004. Elle constitue notamment une atteinte grave à la sécurisation des communautés locales. De plus, elle est en net déphasage avec la politique d'approfondissement de la décentralisation et de responsabilisation des acteurs à la base, en remettant en cause les compétences des communautés rurales en matière de gestion des terres les plus productives.

**Un projet toujours d'actualité ?** Bien que les propositions élaborées par la Commission en 2008 n'aient jamais été officiellement communiquées à l'opinion publique, la vision qu'elles expriment semble bien refléter la position actuelle de l'Etat. Ainsi, lors du Conseil Présidentiel sur l'investissement tenu en juin 2010 à Dakar, il a été fait référence à la création d'une « *Structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural* », afin de favoriser et de sécuriser les investissements privés dédiés au secteur rural.

Le CNCR a mené entre 2001 et 2004 un large processus ascendant de réforme foncière partant des communautés rurales et qui a fait l'objet de restitutions et d'approfondissement tant au niveau régional que national. A l'issue de ce processus qui a permis une large mobilisation des acteurs, les paysans et leurs partenaires ont pu proposer des pistes de réforme foncière.

#### LES JUSTIFICATIONS D'UNE RÉFORME FONCIÈRE

Pour les paysans, les trois principales justifications d'une réforme foncière sont :

- **« la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans.** Cette reconnaissance de droits, y compris de procéder à des transactions foncières, s'est imposée comme une nécessité pour la sécurité foncière des paysans et pour la transformation de l'agriculture familiale. Cette reconnaissance de droits réels s'est aussi imposée comme une question d'équité, de simple égalité entre les citoyens des villes et les citoyens des villages.

- **la création d'une fiscalité foncière** assurant aux communautés rurales les ressources financières pour une application de la législation foncière, pour une gestion durable des ressources naturelles et pour la fourniture de services publics. Les participants aux ateliers ont toujours été d'accord pour dire que le paiement d'impôt ou de taxe était une contrepartie normale à la reconnaissance de droits réels d'autant plus que les communautés rurales en seraient les principaux bénéficiaires.

- **la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays.** Les paysans reconnaissent la nécessité d'un transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale vers d'autres formes d'activités économiques et d'une extension des villes sur les campagnes. Leur obsession est la maîtrise de ces transferts par rapport à la spéculation, par rapport à l'Etat et aux collectivités locales et une juste compensation ».

#### PROPOSITIONS PAYSANNES DE RÉFORME FONCIÈRE

La synthèse des débats menés au niveau local et régional a débouché sur une dizaine de propositions phares qui ont été présentées lors d'un atelier national de validation des propositions paysannes tenu en janvier 2004 à Dakar :

- **« reconnaître un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation.** Le droit d'affectation n'est pas en réalité un droit, mais une obligation de mise en valeur que la collectivité locale et l'Etat peuvent remettre en cause à tout moment, sans aucun dédommagement, si ce n'est le remboursement des impenses. Les paysans s'y sont résignés, mais ne l'ont pas accepté. Le droit d'affectation ne leur donne aucune sécurité foncière, surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. Il n'est pas non plus acceptable de demander à des chefs d'exploitation familiale d'investir sur des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. [...] Pour tenir compte des différences entre régions, les paysans ont proposé que la loi laisse aux bénéficiaires le soin de décider si le droit d'usage est accordé à un individu, une famille ou un lignage. Les discussions sur les droits des femmes ont été très vives. [...]

- **créer des marchés locaux (ou communautaires) de droits d'usage.** Les paysans ont beaucoup discuté de leur crainte de voir des détenteurs de capitaux (riches citadins, hauts fonctionnaires, hommes politiques et notables religieux et traditionnels), racheter leurs terres à vil prix et les recruter ensuite comme ouvriers agricoles. [...] Le compromis suivant a été retenu [...] : les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne doivent être négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. Les familles et les lignages déclarés peuvent inclure leurs membres non-résidents dans la communauté rurale. Pour les paysans, cela incitera les parents émigrés ou partis en exode à investir dans leurs terroirs et éventuellement à y retourner. [...] La création de marchés locaux de droits d'usage permet aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. La création de marchés fonciers locaux est indispensable pour permettre de lutter contre le morcellement des exploitations agricoles. Les participants ont unanimement reconnu la nécessité de la création d'une taxe foncière affectée à la communauté rurale portant sur les droits d'usage, dont les montants proposés par les ateliers ont varié entre 500 et 1 000 FCFA/hectare. [...]

- **créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics.** La reconnaissance de droits d'usage pose le problème des terres aménagées sur investissement public. L'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales. Contrairement à certaines propositions d'une législation foncière spécifique pour la vallée du Sénégal, les paysans sont partisans d'une loi foncière unique qui tienne compte des aménagements réalisés par l'Etat. En plus de la taxe sur le droit d'usage, les bénéficiaires paient une taxe d'aménagement. Cette taxe perçue en même temps que l'impôt foncier peut être calculée en fonction du coût de l'aménagement et étalée sur une période donnée [...].

- **transformer les droits d'usage en titres fonciers.** La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité, à tout moment, de transformer ce droit en bail ou titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres et ne soit pas contournée par les détenteurs de capitaux, un impôt foncier dissuasif sera fixé pour les titres fonciers. Son niveau doit être dissuasif pour ceux qui n'ont pas un projet de mise en valeur suffisamment rentable pour pouvoir payer l'impôt foncier. Des géomètres en nombre suffisant seraient agréés par l'administration dans toutes les régions pour que ceux qui désirent immatriculer leurs terres puissent faire appel à leurs services et éviter les lenteurs et aléas de l'administration. [...]

- **établir un droit de préemption du conseil rural et créer un fonds foncier.** Les paysans proposent que le conseil rural ait un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage suivant une procédure simple, rapide et peu coûteuse. Ce droit lui permet de reprendre des terres à un faible coût pour ses propres besoins d'investissement ou pour les investissements de l'Etat ou encore pour des projets privés ayant un intérêt réel pour les populations. [...] La proposition de création d'un fonds foncier qui pourrait acheter des terres et les redonner aux paysans pour agrandir leurs exploitations ou pour aider à l'installation de jeunes agriculteurs a été retenue.

- **créer des comités villageois de gestion de terroirs.** Les comités villageois de gestion de terroirs auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteraient à procéder à la demande au bornage des droits d'usage, au règlement des petits conflits, à faire respecter la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à initier des actions de préservation ou d'aménagement simples (reboisement, aménagement de bassins versants, lutte contre l'érosion). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non-respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural [...]

- **renforcer les pouvoirs du conseil rural.** Les ateliers ont mis l'accent sur la nécessité d'alléger les tâches de gestion quotidienne du conseil rural et la nécessité de renforcer et clarifier ses pouvoirs par rapport à l'Etat. Le conseil rural doit avoir seul les pouvoirs de gestion du terroir de la communauté rurale. Il délègue aux comités villageois de gestion des terroirs certains de ses pouvoirs. Il doit obligatoirement être consulté par l'Etat pour

toutes les décisions touchant aux terres et aux ressources naturelles de la communauté rurale quel que soit le statut foncier de celles-ci. [...] Les décisions du conseil rural concernant la gestion des terroirs doivent aussi faire l'objet d'une procédure publique pour que les populations puissent émettre leurs avis et éventuellement contester les décisions. L'approbation des décisions par le sous-préfet doit être maintenue. Les moyens de contrôle de celui-ci doivent cependant être renforcés [...]

- **mettre en place des plans d'occupation et d'affectation des sols.** Les POAS sont actuellement expérimentés dans les communautés rurales du Delta et de la vallée du fleuve Sénégal ; quelques expériences de POAS sont également tentées dans le sud-est du pays (Tambacounda, Kolda). Plusieurs projets de gestion de terroirs et de ressources naturelles mènent des expériences d'aménagement et de gestion dans différentes zones du pays. La synthèse de ces expériences permettrait de définir les textes réglementaires qui pourraient enrichir les POAS. Les procédures de préparation doivent permettre la consultation des populations et le plan doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle.

- **mettre en place des cadastres de communautés rurales.** La priorité doit être accordée à l'élaboration des POAS. C'est seulement après la mise en place d'un POAS, qu'une communauté rurale devrait se lancer dans la mise en place d'un cadastre couvrant l'ensemble de son territoire.

- **créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement.** [...] Ce fonds doit permettre de financer en partie ou en totalité l'élaboration des POAS. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales. [...] En attendant la mise en place de ce fonds, l'Etat devrait affecter la totalité des taxes sur les ressources naturelles prélevées sur les terres du domaine national et qui étaient jusqu'à présent versées au fonds forestier aux communautés rurales. Une partie de ces ressources financières pourrait faire l'objet d'une péréquation au profit de l'ensemble des communautés rurales. Ces ressources complétées par des aides des partenaires au développement permettraient aux communautés rurales de mener des actions d'aménagement de terroirs et de gestion des ressources naturelles à la mesure des problèmes actuels.

- **développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées.** [...] L'accès libre des populations à ces ressources ne pourra pas se poursuivre longtemps. [...] Les communautés rurales doivent développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources (contrats de coupe de bois, contrats de cueillette, contrats de pâturage, etc.), sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité, sinon l'exclusivité, aux groupements et coopératives de la communauté rurale. A terme, l'exploitation de ces ressources ne devrait pouvoir se faire que dans le cadre de contrats d'exploitation. [...]

Les propositions ci-dessus ne prennent pas en compte l'ensemble des questions débattues au cours des ateliers. Nous avons fait le choix de concentrer le rapport et donc les débats du séminaire national sur les questions clé. Il s'agit d'un choix d'efficacité. Si un consensus se dégage sur ces points essentiels, il sera facile de trouver des solutions sur les questions non abordées ici ».

## ANALYSE CRITIQUE DES PROPOSITIONS PAYSANNES DE RÉFORME FONCIÈRE

Pour les paysans, il existe trois principales justifications d'une réforme foncière : (i) la reconnaissance de droits fonciers réels ; (ii) la création d'une fiscalité foncière ; et (iii) la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays.

Le régime de la domanialité nationale prohibe le prêt, la location et la vente des terres. Elle ne favorise ainsi pas la mobilité foncière. **La reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans serait une réponse au besoin de sécurité foncière** et un remède à la situation précaire de l'occupant du domaine national. Elle pourrait être appréhendée comme une réponse aux contraintes financières. **La transformation des droits d'usage en titres**

**fonciers entraînera ipso facto une marchandisation de la terre**, avec ce que cela comporte comme inconvénients : les détenteurs de capitaux feraient main basse sur le capital foncier des paysans qui deviendraient de fait des ouvriers agricoles. C'est dire que la crainte exprimée par les paysans eux-mêmes se justifie amplement.

Pour éviter cet écueil, le CNCR propose que le droit d'usage ne puisse être négociable qu'entre résidents d'une même communauté rurale. Cette proposition est problématique à plusieurs titres. D'abord parce que les communautés rurales connaissent actuellement un phénomène de contournement des normes en matière d'affectation des terres, avec le recours des demandeurs à des prête-noms. Ensuite, cette option remet en cause les **principes d'équité et d'égalité entre les citoyens**. Au nom de quoi un titre foncier serait librement aliénable en ville et ne le serait pas dans les campagnes ?

Le souci de valoriser pleinement la terre ne doit pas faire perdre de vue la nécessité de consolider la petite exploitation paysanne. L'équilibre et la stabilité de la société rurale commandent que la paysannerie soit protégée contre la spéculation foncière. Les partisans de la transformation des droits d'usage en titres fonciers mettent généralement l'accent sur la nécessaire sécurisation des rapports de l'homme à la terre. Ils s'inspirent de l'idée reçue selon laquelle le titre de propriété facilite l'accès au crédit, puisque la terre étant considérée comme un bien, elle représente une garantie. En réalité, cette solution favorise en même temps "la spéculation et l'accaparement des terres". La difficulté peut être évitée par la garantie de culture, à travers un **bail de longue durée**.

Des droits réels peuvent être reconnus en vue de consolider la situation des occupants, sans aller jusqu'à reconnaître un droit de propriété sur le sol, avec tout ce que cela comporte comme conséquence. **Le droit de préemption que l'on voudrait reconnaître au conseil rural est-il envisageable dans le contexte actuel d'indigence financière des communautés rurales ?** Le droit de préemption est l'avantage qui est donné à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier.

S'agissant des terres ayant été aménagées sur fonds publics, le document du CNCR indique que « *l'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales* ». Cela n'est plus exact depuis la loi n° 96-07 du 22 mars 1996. L'article 27 de cette loi dispose, dans son alinéa premier, que lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties de ces zones ayant fait l'objet d'un aménagement spécial. Dans son alinéa 2, il prévoit que l'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social.

Cette disposition traite des "*terres précédemment situées dans des zones pionnières [...] reversées dans des zones de terroir*". Or l'on sait qu'en 1987, les zones pionnières reversées en zone de terroir, à travers le décret n° 87-720 du 4 juin 1987, concernaient essentiellement les terres situées sur la rive gauche du fleuve Sénégal. La gestion de ces terres revenait alors aux communautés rurales. **En 1996, l'Etat semble avoir repris ce qu'il a « transféré » en 1987**. Cet état de fait semble être ignoré dans le document du CNCR. Les terres « *ayant été aménagées sur fonds publics* » qui ont été transférées en 1987 aux communautés rurales sont aujourd'hui gérées par l'Etat, du moins théoriquement.

## UN MODÈLE DUALISTE DE GESTION DU FONCIER

La gestion du foncier au Sénégal reste encore dominée par deux modes qui se superposent : (i) un mode « *traditionnel* » qui s'appuie sur les règles coutumières ; et (ii) un mode « *moderne* » fondé sur la législation nationale. Ce cadre réglementaire est principalement organisé par la loi sur le domaine national (LDN) votée en 1964 et ses décrets d'application, ainsi que par les textes sur la décentralisation (loi sur la réforme administrative de 1972 et les lois sur la décentralisation de 1996). Ces textes ont prévu des procédures et outils de sécurisation foncière dont certains sont liés à la LDN (registre foncier et cahier des délibérations), alors que d'autres ont été expérimentés par des projets. Toutefois, ces outils sont insuffisants pour assurer une sécurisation foncière, dès lors qu'ils visent à conforter la LDN qui en elle-même comporte des facteurs d'insécurité qu'il conviendrait de corriger à travers une nouvelle réforme foncière. Cette réforme devrait procéder d'une démarche inclusive fondée sur une large participation et prendrait en compte les pratiques foncières reconnues et acceptées par la majorité des acteurs ruraux.

## PUBLICITE DES DECISIONS ET REGISTRES FONCIERS : DES DISPOSITIONS DE LA LDN NON APPLIQUÉES

La publicité des décisions d'affectation et de désaffectation et leur inscription dans un registre foncier prévues dans les décrets d'application de la LDN<sup>1</sup> constituent les deux principaux moyens de sécurisation du foncier rural. Les textes stipulent que « *toute affectation et désaffectation de terre doit faire l'objet d'une notification aux intéressés* » et que cette décision doit être mentionnée au registre foncier « *tenu en double exemplaire par le Président du Conseil Rural et le sous-préfet* ». Il s'agissait à travers ces dispositions de rendre les décisions en matière foncière du conseil rural transparentes et de limiter les fraudes ou contournements, tout en gardant des traces écrites de ces décisions pour en éviter des contestations ultérieures.

Néanmoins, ces livrets fonciers n'ont jamais été mis en place comme prévu et aucun arrêté n'a été pris pour en fixer le contenu. On a donc aujourd'hui une absence de registre foncier dans la grande majorité des communautés rurales, une hétérogénéité de registres dans les CR qui ont pu en disposer grâce à de l'appui de partenaires au développement. Même dans ces derniers cas, les enregistrements sont incomplets, manquent de précision et ne permettent pas une bonne gestion foncière (risques d'affectations multiples). Par ailleurs, ces registres connaissent des problèmes sérieux de mise à jour (changements d'affectataires, de superficie affectée, etc.), mais aussi d'archivage des dossiers fonciers et de conservation des documents.

## PLAN D'OCCUPATION ET D'AFFECTION DES SOLS – POAS

Dans la vallée du fleuve Sénégal qui abrite la majeure partie des aménagements hydro-agricoles, les transactions foncières sont à la fois anciennes et importantes. Face à cette situation, certains outils y ont été testés dans le but de promouvoir des systèmes locaux de gestion du foncier et des ressources naturelles, en l'occurrence les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS).

Le choix du POAS comme porte d'entrée pour aborder les enjeux fonciers se justifie par le fait que cet outil offre plusieurs avantages liés à : (i) l'établissement de règles régissant la gestion de l'espace et des ressources naturelles définies en concertation avec les populations ; (ii) l'instauration d'un cadre organisationnel pour la prise de décision et le suivi/évaluation ; et (iii) l'élaboration de supports cartographiques pour orienter et éclairer les processus décisionnels, notamment une cartographie de l'état des lieux général de la CR (aptitudes

<sup>1</sup> Décret N°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales, modifié par les décrets n° 80-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986.

des sols, espaces habités, infrastructures, etc.) et une cartographie des zones d'usages prioritaires (zone à priorité agricole, zone à priorité pastorale, zones exclusivement pastorales, etc.).

Le POAS présente plusieurs intérêts dans la mesure où : (i) il favorise la reconnaissance de la responsabilité/légitimité des communautés rurales à gérer leur territoire ; (ii) il est utile à la gestion collective de l'espace et à la sécurisation des différents usages ; (iii) il permet une bonne appropriation par la CR et les populations des enjeux d'une gestion foncière ; et (iv) il restaure souvent la place de l'élevage dans l'occupation et l'utilisation de l'espace, notamment dans les zones bénéficiant d'aménagements hydro-agricoles (valorisation des résidus cultureux, etc.).

En 2010, 34 des 48 communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal sont doté d'un POAS achevé ou en cours d'élaboration avec l'appui de la SAED. Dans le sud du pays, des expériences ont été menées avec l'appui de la SODEFITEX et de la SODAGRI, mais l'absence d'une expertise interne n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus. **Tel qu'il se présente aujourd'hui, et contrairement à l'idée dominante, le POAS n'est pas un outil de sécurisation foncière.** Il ne prend pas encore en compte les questions relatives aux droits fonciers (traditionnels ou modernes), aux parcellaires, à la matérialisation de limites foncières, etc. Avec l'intégration de tels aspects qui enrichirait ses acquis au plan foncier, le POAS pourrait néanmoins évoluer progressivement vers un outil de sécurisation foncière. Dans cette logique, la démarche pourrait consister à commencer à travailler à des niveaux infra zones de gestion pour des espaces fortement mis en valeur, occupés ou convoités

#### CHARTRE DU DOMAINE IRRIGUÉ - CDI

La CDI concerne les terres irrigables de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal et de la Falémé. Elle a été élaborée suite au développement anarchique des périmètres privés observé dans le Delta à fin des années 1990. La dégradation rapide de ces aménagements (qui induit des risques de salinisation) et leur implantation anarchique (obstruction des voies d'accès, non prise en compte des capacités des adducteurs) ont motivé l'élaboration de la CDI. Celle-ci a pour objectif de : (i) favoriser l'exploitation intensive et optimale des aménagements hydro-agricoles (réalisés ou non par l'Etat) ; (ii) prévenir la dégradation des ressources (terre et eau) ; et (iii) rationaliser la conception des périmètres irrigués. La Charte du Domaine Irrigué a été élaborée au terme d'un long processus de concertation (plus de 40 ateliers locaux) et a fait l'objet, pour son application, d'un arrêté Primatorial en date du 25 juillet 2007.

La CDI comprend deux composantes : le texte de la Charte lui-même et les engagements de l'attributaire. Le **texte de la Charte** définit : (i) son objet ; (ii) les conditions d'exploitation des terres du domaine irrigué, à savoir : disposer d'une affectation du CR ; disposer d'un dossier technique approuvé par la SAED et comportant un schéma d'aménagement ; ne pas gêner des tiers dans son implantation, avoir accès à une source d'eau ; tenir compte de la capacité des adducteurs ; (iii) les conditions de mise en valeur des terres du domaine irrigué (100 % /an dans les aménagements publics, 100 % dans un délai de 5 ans pour les aménagements privés, hydro-agricoles ou autres) ; et (iv) les engagements des parties (Etat représenté par la SAED et conseil rural).

**L'engagement de l'affectataire** d'une terre par le CR ou d'un attributaire d'une parcelle dans un aménagement public consiste en la signature d'un document qui décrit les conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres du domaines irrigué auxquelles s'ajoutent, l'engagement à : (i) s'acquitter de la redevance OMVS ; (ii) s'acquitter de la redevance instituée pour le fonds de maintenance ; et (iii) accepter la vérification, par la SAED, de la conformité des travaux réalisés avec le plan d'aménagement.

La CDI dont l'application n'est pas encore effective sur le terrain, n'est pas en tant que tel un outil de sécurisation foncière, mais elle vient combler, pour les terres du domaine irrigué des vallées du Sénégal et de la Falémé, le vide créé jusqu'ici par l'absence de définition de la notion de mise en valeur qui devait être faite par arrêté préfectoral (décret 72-1288, art. 10). De ce fait, elle met fortement l'accent, dans la vallée du fleuve Sénégal, sur la valorisation des ressources en eau et en terres, à travers l'intensification de l'agriculture. La CDI occulte toute autre forme de valorisation de ces deux ressources. De plus, elle donne de plus une définition



très extensive du domaine irrigué en y incluant toutes les terres du « *jeeri* » qui peuvent faire l'objet d'aménagements hydro-agricoles (goutte-à-goutte, aspersion), ce qui risque de réduire de façon drastique les espaces pastoraux.

#### REGISTRE FONCIER NOUVEAU MODÈLE ET SYSTÈME D'INFORMATION FONCIÈRE (PACR)

Le Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR) de la vallée du fleuve Sénégal est un projet d'une durée de quatre ans (2009- 2012) financé par l'AFD. Il intervient dans une zone pilote constituée de 7 communautés rurales et est structuré autour de 4 composantes dont une sur la gestion du foncier, qui vise à doter les CR d'outils, de procédures et de savoir-faire afin qu'elles puissent gérer de façon efficace et transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences. Le PACR travaille à l'élaboration de plusieurs outils :

**Registre de dépôt des demandes** : Il est destiné à enregistrer officiellement les demandes reçues (n° d'ordre, date, demandeur) et peut permettre de vérifier si les formalités requises ont été respectées.

**Nouveau type de registre foncier comportant des cahiers parcellaires** : ce registre permet de documenter toutes les étapes concernant les décisions d'affectation et de désaffectation des terres au sein des communautés rurales. Il est conçu sous forme de cahier parcellaire, permettant de gérer individuellement une parcelle par page (affectation, désaffectation, modification...). Il comble les lacunes des registres existants et permet une localisation géographique plus précise des parcelles affectées, ainsi que l'appréciation de leur superficie exacte.

**Dossier foncier** : il s'agit d'un dossier foncier individuel regroupant un ensemble de documents qui fournissent des informations concernant la parcelle affectée et l'affectataire.

**Cartographie parcellaire** : cet outil n'est pas encore défini de manière précise. Son objectif est d'adjoindre au dossier foncier, un plan précisant les dimensions et le positionnement (géo référencement) de la parcelle affectée, sa surface calculée, les riverains s'ils sont connus. Le relevé serait à effectuer au GPS par les CR.

**Fiche individuelle** : cette fiche n'est pas encore mise en place. Son objectif est de synthétiser toutes les données relatives au demandeur de parcelle, à la demande elle-même et à son traitement.

#### CONVENTIONS LOCALES DE GESTION DES PÂTURAGES

Les conventions locales sont des « *accords, écrits ou oraux, négociés entre deux ou plusieurs groupes d'acteurs, définissant un ensemble de règles de gestion et d'utilisation des terres et/ou ressources naturelles comprises dans un espace donné* » (lexique sur le foncier). L'élaboration de conventions locales permet de travailler dès le départ à : (i) une clarification des rôles de tous les acteurs ; (ii) la valorisation des savoirs et savoir-faire locaux (à partir du capital de connaissances et de pratiques des populations) ; (iii) la prise en compte des différents intérêts d'utilisateurs des ressources naturelles ; (iv) la recherche de consensus à travers la concertation et la négociation continues entre l'ensemble des utilisateurs des ressources ; et (v) la communication permanente tout au long du processus d'élaboration.

L'élaboration des conventions locales doit obéir à une logique d'apprentissage qui met les populations au centre de la réflexion et de l'action. Une fois la convention locale élaborée, chaque partie prenante joue son rôle pour atteindre les changements souhaités : (i) mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation qui indique les outils, les rôles et responsabilités de chacun, ainsi que l'organisation pratique ; (ii) diffusion de la convention ; (iii) mise en œuvre ; (iv) évaluation et réadaptation en fonction des résultats de l'évaluation, mais aussi de l'évolution des conditions socio-économiques, politiques et institutionnelles.

Les conventions locales de gestion des pâturages rencontrent un certain nombre de contraintes : (i) réticence des autorités administratives à signer les différents documents qui n'ont aucune base juridique ; (ii) faible diffusion de la convention entraînant une méconnaissance de ses différentes clauses par les usagers des différentes clauses qu'elle comporte ; (iii) difficultés à mettre en œuvre une approche réellement participative ;

(iv) faible efficacité des mécanismes de suivi, etc. Pourtant les conventions locales ont montré des impacts positifs : elles contribuent à un renforcement de la cohésion sociale dans les zones où elles sont mises en œuvre, elles concourent à la consolidation de la conscience écologique et réduisent l'ampleur du phénomène de la dégradation des ressources naturelles.

#### LIMITES DES OUTILS FONCIERS ACTUELS

Tous ces outils visent à sécuriser les affectations foncières dans le cadre défini par la LDN et, surtout à sécuriser la mise en valeur des terres. Ces différents outils ne remettent nullement en cause les dispositions de la législation foncière actuelle, bien au contraire, ils cherchent à la conforter. Or, cette législation comporte elle-même des facteurs d'insécurité, liés autant à la nature des droits qu'elle confère, qu'aux conditions de sa jouissance et à l'absence de mesures d'accompagnement permettant une application effective de la loi. Aussi, est-il primordial de repenser la législation dans le sens d'améliorer la sécurisation foncière des ruraux, avant de penser aux outils susceptibles d'appuyer sa mise en œuvre.

#### FACTEURS D'INSECURITE POUR LES EXPLOITATIONS FAMILIALES

Dans les **zones de terroir**, les facteurs d'insécurité renvoient d'une part à la non effectivité de l'application de la loi sur le domaine national et, d'autre part, à certaines dispositions de cette loi, notamment l'inexistence et l'insuffisance d'outils, ainsi que l'absence de mesures d'accompagnement conduisent à l'absence ou la faiblesse de l'usage de registres fonciers, de cartes, de bornages et à l'imprécision de certaines notions (mise en valeur, résidents, etc.). Au niveau de l'affectation et de la désaffectation, l'insécurité réside d'une part, dans la nature de simple droit d'usage qui est accordée (droit non cessible), d'autre part dans le caractère hypothétique de sa transmission par héritage et enfin, dans l'arbitraire qui peut caractériser certaines conditions de désaffectation (utilité publique).

Dans les **zones pionnières** reversées en zones de terroir, l'insécurité provient du fait que depuis 1996, les conseils ruraux de ces zones n'ont plus la latitude d'exercer leurs prérogatives de gestion foncière sur toutes les terres des zones reversées (plus particulièrement celles ayant fait l'objet d'un aménagement spécial), certaines parties pouvant être à tout moment contrôlées par l'Etat ou affectées à des tiers (art 21 de la loi 96-07).

En ce qui concerne les **organisations de producteurs** (coopérative, section villageoise, GIE, etc.), l'insécurité est liée au fait que le producteur ne dispose pas directement d'une affectation de la communauté rurale. C'est son groupement qui est affectataire. Le producteur membre de l'organisation ne bénéficie que d'une attribution, qui n'a aucune valeur juridique, même si souvent les CR demandent aux groupements la liste des bénéficiaires des attributions, avant de prendre leur délibération.

Il apparaît donc nécessaire de **mieux sécuriser le foncier des ruraux et des exploitations familiales**. Quatre raisons principales sont souvent évoquées : (i) l'intensification de la production ; (ii) la préservation des ressources naturelles ; (iii) la circulation des droits d'usage de la terre ; et (iv) la limitation des conflits fonciers. Cependant, les liens ne sont pas toujours évidents entre sécurisation foncière et intensification agricole et la propriété privée, généralement considérée comme garantissant la sécurité la plus complète, n'est pas toujours la forme de sécurisation la plus appropriée. **L'important en matière de sécurisation foncière est que la diversité de droits dont disposent les individus ne puissent pas être remis en cause subitement, qu'ils soient donc reconnus et légitimes et puissent être défendus par des instances d'arbitrage (coutumières, administratives, judiciaires, etc.)**. Aujourd'hui, l'expérience de réforme foncière de pays de la sous-région ouvre de nouvelles voies dans la reconnaissance des droits traditionnels (certificat foncier en Côte d'Ivoire, chartes foncières locales du Burkina Faso, etc.). Il y a donc une nécessité pour les OP et le CNCR de se concerter et de réfléchir d'une part sur les moyens et mesures permettant de juguler les facteurs d'insécurité foncière soulignés et d'avoir leur propre perception de la sécurisation foncière telle que souhaitée par les ruraux et de la défendre dans le débat sur la réforme foncière.

Avec la crise alimentaire mondiale et l'augmentation des besoins en énergies renouvelables, des Etats et les investisseurs nationaux et internationaux se sont portés acquéreurs de vastes superficies dans les pays en développement. Ce phénomène récent a pris une ampleur considérable en quelques années, comme le souligne le rapport de la Banque Mondiale paru en 2010 qui note que les transactions sur les terres agricoles ont porté en 2009 sur 45 millions d'hectares, soit 10 fois plus que ce qui a été enregistré en moyenne dans le courant de la décennie passée.

#### DES ACQUISITIONS FONCIÈRES À GRANDE ÉCHELLE ENCOURAGÉES PAR L'ETAT

Dans un pays comme le Sénégal, ce phénomène est devenu une réalité repérable dans plusieurs communautés rurales, notamment dans les zones ayant le potentiel agro-physique le plus élevé. Ces acquisitions de terres à grande échelle traduisent d'une certaine manière la vision de la politique foncière que l'Etat tente d'impulser. En effet, ces phénomènes semblent être largement encouragés par certains programmes initiés par l'Etat depuis 2006. Le plan REVA (Retour Vers l'Agriculture), la GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance), l'accompagnement fourni aux investisseurs privés par l'APIX et le programme biocarburants ont ainsi été des éléments stimulateurs de ce qu'on peut appeler « *la ruée vers les terres agricoles* ».

**Plan REVA** - L'Agence Nationale du Plan REVA apporte un soutien à la mise en œuvre de projets d'investissement dans l'agriculture, en assurant notamment l'intermédiation entre les promoteurs de ces projets et les collectivités locales auprès desquelles ils cherchent à obtenir des terres. Par ailleurs, l'Agence a défini un cadre d'installation des investisseurs privés dans des « *domaines agricoles partagés* », avec un cahier de charge pour la sélection des promoteurs.

**APIX** - L'APIX s'implique également dans l'accompagnement des investisseurs privés, à travers l'appui à l'élaboration de business plan. Les responsables de cette institution déplorent les problèmes de gouvernance qui se posent dans les communautés rurales en matière de gestion foncière. Pour éviter cet écueil, ils tentent de mettre en œuvre une stratégie de contournement des conseils ruraux qui s'appuie sur la création de zones économiques spéciales agricoles (Hub Rural, 2011).

Il convient de souligner que les démarches mises en œuvre par l'Agence nationale du Plan REVA et l'APIX ne cherchent pas à préserver les intérêts des exploitations familiales, ni ceux des communautés rurales. En effet, ces démarches ne prennent pas en compte certaines implications importantes qui doivent découler du transfert de droits fonciers, notamment : (i) l'établissement de protocoles d'accord spécifiant l'engagement des investisseurs à verser une contrepartie financière aux collectivités locales qui leur attribuent des droits fonciers et/ou à appuyer des initiatives de développement socio-économique ; et (ii) la mise en place de mécanismes visant à minimiser les risques de confiscation des droits fonciers des collectivités locales.

**GOANA** - Dans le cadre de la GOANA, le Président Wade a élaboré en 2008 une circulaire qui exhorte chaque communauté rurale à mettre une superficie de 1.000 ha à la disposition de ce programme. En application de cette circulaire, le ministre chargé de la décentralisation a invité les communautés rurales à « *accélérer la procédure d'affectation des terres à tous les Sénégalais qui en seraient demandeurs* », tout en précisant que « *les terres doivent être octroyées uniquement à ceux qui sont capables de les mettre en valeur et qui détiennent les moyens* ».

**Programme biocarburants** - Les pouvoirs publics considèrent que face à la modification des enjeux stratégiques portant sur les sources d’approvisionnement énergétiques, les agrocarburants constituent une alternative intéressante dans la mesure où ces carburants d’un nouveau type représentent : (i) une source énergétique supplémentaire pouvant servir de substitut au pétrole ; et (ii) un levier pour promouvoir des activités agro-industrielles porteuses en période de crise économique. A leurs yeux, la promotion des agrocarburants constitue pour les pays non producteurs de pétrole une chance historique de bénéficier de l’arrivée massive de capitaux, dans la mesure où l’Europe ne dispose pas d’assez de terres pour satisfaire ses besoins en agrocarburants et atteindre l’objectif qu’elle s’est fixée (porter à 20 %, à l’horizon 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d’énergie au niveau des 27 pays membres de la communauté). Dans ce cadre, le développement de la filière des agrocarburants a été érigé en une option stratégique du Gouvernement sénégalais qui a élaboré en 2007 un programme de promotion de *Jatropha curcas* (Pourghère). Selon les projections officielles, la culture de *Jatropha* devrait s’étendre sur 320.000 ha en 2012.

#### DES PROGRAMMES QUI FAVORISENT LES HAUTS RESPONSABLES NATIONAUX

Les recherches effectuées par IPAR (2011) sur les acquisitions de terres à vaste échelle montrent que ces processus bénéficient principalement aux responsables de l’administration, aux dignitaires religieux et à la clientèle du parti au pouvoir. Les transactions foncières se concentrent dans les régions présentant des potentialités agro-physiques élevées et elles portent sur des superficies variant de 100 à 80 000 hectares par affectataire.

L’analyse des articles parus dans la presse depuis 2008, ainsi que les données collectées auprès d’organisations de producteurs ou ONG intervenant dans le domaine (ActionAid, Enda Pronat, CICODEV, RADI, etc.) montre que les surfaces concernées par ces projets d’acquisition foncière à vaste échelle représentent près de 40 % des surfaces arables disponibles au Sénégal (plus de 400 000 ha dont plus de la moitié sur la communauté rurale de Mbane). Dans ces différents projets, deux tiers des acquéreurs potentiels s’avèrent être des acteurs nationaux (IPAR 2011).

#### DES TENTATIVES DE RÉGULATION AU NIVEAU INTERNATIONAL

Plusieurs initiatives ont été lancées au niveau international afin de tenter de réguler ce phénomène :

- mise en œuvre de **directives volontaires** au niveau de la FAO (pour améliorer les cadres de gouvernance du foncier et des ressources naturelles) ;
- élaboration de **principes d’investissement agricole responsables** par la Banque Mondiale (principes volontaires n’ayant pas de caractère contraignant) ;
- **appel à un moratoire sur les investissements fonciers** par la société civile lors de la 36<sup>e</sup> session du CSA (pas d’appel à instaurer une justice internationale contraignante à laquelle soumettre les agissements des entreprises transnationales et des Etats) ;
- **cadres et lignes directrices sur le foncier** (Union Africaine, CEDEAO).

Les solutions les plus efficaces semblent être celles qui ont été imposées par les Etats eux-mêmes :

- Constitution de registres nationaux des investissements (Australie) ;
- révision agraire avec restriction des ventes aux étrangers (Bolivie) ;
- amendement à la constitution pour interdire les acquisitions de terres par des étrangers (Brésil) ;
- interdiction de la vente de terres à des étrangers (Uruguay), etc.

## CADRES ET LIGNES DIRECTRICES SUR LES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE

En 2006, la Commission de l'Union africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont enclenché un processus d'élaboration d'un cadre général et des lignes directrices sur les politiques foncières et les réformes foncières en Afrique, avec pour objectif de sécuriser les droits fonciers, d'améliorer la productivité et les conditions de vie de la majorité de la population du continent. Cette initiative a été conduite à travers de vastes consultations impliquant la participation des Communautés économiques régionales du continent (CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest), des organisations de la société civile, des praticiens et des chercheurs dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières, des institutions gouvernementales et des partenaires au développement de l'Afrique. Le résultat final de l'initiative a été ensuite soumis aux processus formels de prise de décision de l'UA pour approbation et adoption par la 13<sup>e</sup> Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement en juillet 2009.

Le document portant Cadre général et lignes directrices (CLD) est articulé en sept chapitres interdépendants. Le chapitre premier justifie le Cadre et lignes directrices et le processus suivi pour son élaboration. Le deuxième chapitre décrit le contexte qui a déterminé la nature et les caractéristiques de la question foncière en Afrique, afin d'expliquer pourquoi le secteur foncier n'a pas joué le rôle principal qui est le sien dans le processus de développement. Ce rôle est examiné dans le troisième chapitre qui met l'accent sur la nécessité de reconnaître la légitimité des systèmes fonciers autochtones et de renforcer les droits fonciers des femmes. Le quatrième chapitre définit les principaux processus opérationnels que devraient suivre les pays africains, afin d'élaborer des politiques globales permettant au secteur foncier de jouer pleinement ce rôle.

**Etapas du processus de formulation des politiques**

1. Consultation des acteurs et identification des problèmes fonciers majeurs ;
2. Préparation de documents de travail en vue de discussions ultérieures avec les acteurs ;
3. Identification des options institutionnelles financières et budgétaires ;
4. Polissage, examen et approbation de la politique foncière nationale ;
5. Conception de programmes de mise en œuvre et mise en cohérence des responsabilités institutionnelles de mise en œuvre ;
6. Promulgation de la nouvelle loi et révision ou abrogation des législations préexistantes en matière foncière et dans les secteurs associés ;
7. Diffusion de l'information à la population, formation et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre.

Le cinquième chapitre analyse les difficultés prévisibles (approches sectorielles peu coordonnées, faible implication de la société civile, dépendance technique à l'égard des bailleurs, etc.) et les conditions nécessaires à la mise en œuvre effective de telles politiques : identifier d'abord les problèmes à résoudre, impliquer l'ensemble des acteurs, définir une feuille de route claire mais flexible, favoriser un large débat public, réconcilier légitimité et légalité, promouvoir des mécanismes décentralisés, discuter de la stratégie et du plan de mise en œuvre, etc.

Le sixième chapitre aborde les mesures qui devraient être mises en place par les pays africains, en vue de réaliser des progrès significatifs dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Il insiste sur la nécessité d'avoir une volonté politique de haut niveau, de développer des stratégies rigoureuses de mise en œuvre, de maintenir l'adhésion populaire à la réforme, de décentraliser les structures de mise en œuvre et de

promouvoir une bonne gouvernance foncière. Le chapitre final est une conclusion sur la manière dont les Etats membres de l'UA pourraient faire usage du Cadre général et lignes directrices et sur l'importance de développer des échanges entre pays pour capitaliser les expériences.

#### **La vision du Cadre et lignes directrices sur le foncier de l'Union Africaine**

Les Etats Africains doivent développer de manière inclusive des politiques foncières qui répondent aux besoins de l'ensemble des acteurs, concourent à la stabilité politique, intègrent le genre, réduisent les conflits, favorisent la gestion durable des ressources naturelles, assurent un développement humain durable, et mettent l'ensemble des acteurs en mesure de contribuer à la croissance économique et à l'amélioration de leurs conditions de vie.

#### **OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST DE L'UEMOA**

Cet observatoire a pour mission de favoriser l'information, l'alerte en matière foncière et l'aide à la décision dans le domaine de l'harmonisation des politiques et l'appui-conseil en matière de politique foncière. Il cherche aussi à contribuer à l'identification de thématiques à approfondir au sein de groupes de travail en vue de la construction de positionnements communs sur les questions foncières stratégiques telles que celles relatives à la nouvelle ruée les terres ou celles relatives aux changements climatiques. Un autre volet de l'intervention de l'observatoire porte sur l'élaboration et l'expérimentation d'indicateurs communs de suivi-évaluation des politiques et législations foncières.

#### **Principales missions de l'Observatoire de l'UEMOA**

1. Constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et assurer la circulation de l'information au niveau des Etats membres de l'UEMOA ;
2. Assurer la réalisation et la circulation d'études sur les problèmes fonciers communs ou ressentis par les Etats membres de l'UEMOA et dégager des pistes pertinentes de réponse à soumettre à l'examen des Etats ;
3. Favoriser la documentation, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques à partir des expériences pilotes de gestion foncière novatrices ;
4. Promouvoir le développement d'indicateurs du foncier et les activités de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques foncières et législations foncières sur l'espace de l'Union.

#### **CADRE POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES FONCIÈRES CONVERGENTES DANS L'ESPACE CEDEAO**

Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan régional d'investissements, la CEDEAO a décidé de lancer une dynamique pour la promotion de politiques foncières promouvant une gestion responsable et durable des ressources autour de valeurs et principes fondamentaux, notamment la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. Ce cadre régional se fonde sur le cadre et les lignes directrices sur le foncier de l'Union Africaine et sur les dynamiques en cours dans la région (observatoire régional du foncier de l'UEMOA, charte foncière régionale du CILSS).

Il a pour objectif d'aider les pays de l'espace CEDEAO à se doter d'un cadre consensuel capable de faciliter l'élaboration des politiques foncières garantissant un droit d'accès à la terre pour les communautés, facteur indispensable pour préserver la paix sociale et favoriser un développement économique durable. Il s'agit aussi de favoriser l'intégration régionale dans l'espace CEDEAO et de faire face aux questions foncières émergentes dans la région, notamment : (i) les conflits régionaux liés à la dégradation des terres ; (ii) l'insécurité foncière et l'accès inéquitable ; (iii) l'accapement des terres ; (iv) le changement climatique ; (v) la déforestation ; et (vi) la transhumance transfrontalière. Ce processus est piloté par la task force sur le foncier mise en place par la CEDEAO.

## BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Arrêté Primatorial n° 3099 en date du 24 juin 2005 portant nomination des membres de la Commission chargée de préparer une réforme du droit de la Terre

Association des Présidents de Conseils Ruraux (APCR), 1999, Rapport d'évaluation des ateliers régionaux, dossier préparé par Amadou Niang, Cabinet G.T.T. Multi Consult, 37 p.

Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, IPAR, 69 p.

CEDEAO, 2010, Compte-rendu de la 1<sup>ère</sup> réunion de la Task Force sur le foncier rural dans l'espace CEDEAO

CEDEAO, 2011, Compte-rendu de la 2<sup>e</sup> réunion de la Task Force sur le foncier rural dans l'espace CEDEAO

CNCR, 2004, Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, Rapport introductif, 18 p.

Commission Nationale de réforme du droit de la terre, Document n° 3 : Quelques propositions de Réforme sur la Gestion foncière en milieu rural (non daté)

D'Aquino P., Seck S. M., Camara S., 2002, Un SIG conçu pour les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal, 15 p.

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des Collectivités locales

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant modification du code forestier et décret 98-164 du 20 février 1998

Loi n° 2007-16 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de la Zone Economique Spéciale

Loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant code de l'urbanisme

Ministère de l'Agriculture, DAPS, « Sur quelles bases fonder la réforme foncière » Seconde note de cadrage pour le groupe thématique foncier

Ministère de l'Agriculture, Unité de Politique Agricole, 1996, Plan d'Action Foncier du Sénégal, Cabinet KPMG, Sakhir Diagne, 120 p.

Ministère de l'Agriculture, Direction de la planification et du développement rural, 2000, Canevas de réalisation et contenu minimal d'un Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols, SAED, Programme d'Appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural (PACL/GER), 9 p.

PACR, 2011, Contribution du PACR à la réflexion sur la sécurisation foncière. Résultats de la mission collective d'analyse sur « *POAS et enregistrement de droits fonciers : dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ?* »

Projet de loi n° 06/2011 portant régime de la propriété foncière

Projet de loi n° 07/2011 portant transformation des permis d'habiter en titres similaires et titres fonciers

Seck S.M., Touré O., Ba C.O., Faye J., Diop D., Fall M., 2010, Analyse des pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal – Revue documentaire, IPAR/CNCR, 63 p.

Senghor F., 2006, Nouvelle orientation de la politique agricole : Plan REVA (Retour Vers l'Agriculture). Mise en œuvre des pôles d'émergence agricoles et promotion de l'initiative privée, 16 p.

Touré O., Seck S. M., Ba C.O., Benkahla A., 2010, Acquisitions de droits fonciers à grande échelle au Sénégal. Etats des lieux préliminaires et interrogations. Note conceptuelle, IPAR

UEMOA, Rapport de synthèse de l'atelier de validation de l'étude sur « la question foncière rurale et les défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA », octobre 2009, 4 p.

Union Africaine, 2009, Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine réunis en 13<sup>e</sup> session ordinaire à Syrte, 3 p.

Union Africaine, BAD, CEA, 2010, Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, 49 p.

Wade A., 2005, Audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux « *le Droit à la Terre* ». Allocution du Président de la République