

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

**Conseil des Organisations Non Gouvernementales  
d'Appui au Développement  
(CONGAD)**

*Rapport de l'Étude sur la Gouvernance  
du foncier agro-sylvo-pastoral  
dans les régions de Louga, Saint-Louis  
et Matam*

Adresse Immeuble Soda Marième - Liberté 6 Extension  
BP : 4109 Dakar, SÉNÉGAL  
Téléphone : (221) 33 859 39 59 - Fax : (221) 33 827 54 90  
E-mail : [congad@orange.sn](mailto:congad@orange.sn) - Site web : [www.congad.sn](http://www.congad.sn)

**Novembre 2012**



# SOMMAIRE



<b>ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>10</b>
<b>RAPPORT RÉSUMÉ .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>27</b>
I. Contexte et justification .....	27
II. Définition des concepts .....	29
III. Contexte et pertinence de la zone d'étude :	
une grande diversité .....	29
III.1. Présentation administrative de la zone d'étude .....	29
III.2. Diversité des situations socio-foncieres .....	29
III.3. Profil de la pauvreté dans les régions .....	35
IV. Rappel des objectifs et résultats attendus de l'étude .....	36
<b>Chapitre I – Méthodologie et Considérations générales ....</b>	<b>37</b>
I.1. Démarche méthodologique .....	37
I.2. Contenu de l'Étude .....	38
I.3. Rappel et évolution de la politique agricole du Sénégal .	38
I.4. Défis et diagnostic préliminaire du foncier	
agro-sylvo-pastoral .....	42
I.4.1. Au niveau international.....	42
I.4.2. Au niveau national .....	46
<b>Chapitre II : État des lieux et analyse du cadre politique</b>	
<b>de la gestion du foncier rural .....</b>	<b>50</b>
II.1. Le cadre politique de la gestion du foncier rural	
au niveau international .....	50
II.2. Le cadre politique de la gestion du foncier rural	
au niveau africain .....	53

II. 2.1. Rappel du processus d'élaboration du cadre et des lignes directrices sur les Politiques foncières en Afrique (CLD) .....	53
II.2.2. Grands axes du cadre et lignes directrices sur les Politiques foncières en Afrique .....	54
II.3. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau sous régional .....	56
II.4. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau national .....	58
II.4.1. Les actes posés avant 2000 .....	58
II.4.2. Les actes posés après 2000 .....	60
II.4.2.1 Actes posés entre 2000 et 2012 : Déclaration et documents de cadrage politique .....	60
II.4.2.2. Les actes posés depuis 2012 .....	66

### **Chapitre III : État des lieux et analyse du cadre juridique et institutionnel régissant le foncier au Sénégal ..... 70**

II.1. Le cadre institutionnel de la gouvernance foncière rurale .....	70
III.1.1. Les acteurs étatiques de la gouvernance foncière .....	70
III.1.1.1 Les acteurs étatiques de la gouvernance du foncier rural .....	70
III.1.2. Les acteurs non étatiques de la gouvernance foncière .....	70
III.2. Le cadre juridique de la gouvernance foncière .....	83
III.2.1. Les instruments juridiques internationaux .....	83
III.2.2 Les textes nationaux de portée générale .....	87
III.2.3. Les textes spécifiques .....	93
III.3. Expériences de gouvernance foncière dans d'autres pays .....	104
III.3.1. Burkina Faso .....	104
III.3.2. Benin .....	105
III.3.3. Côte d'Ivoire .....	106
III.3.4. Canada .....	107
III.3.5. Zimbabwe .....	107

III.4. Analyse comparative avec le Sénégal .....	108
<b>Chapitre IV : Pratiques et Outils de gouvernance foncière .....</b>	<b>113</b>
IV.1. Des pratiques foncières à dominante coutumière (violation constante du cadre juridique) .....	114
IV.2. Des outils fonciers faiblement appropriés par les collectivités locales .....	115
IV.2.1. Registre foncier .....	115
IV.2.2. Les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) .....	118
IV.2.3. La Charte du Domaine Irrigué (CDI) .....	122
IV.2.4. Manuel de procédures foncières .....	124
<b>Chapitre V : Enjeux de la réforme foncière .....</b>	<b>125</b>
V.1. Le foncier pastoral, face à la pression de l'usage agricole et des droits modernes de la terre .....	125
V.1.1. La zone sylvo-pastorale .....	126
V.1.2. La vallée du fleuve Sénégal .....	130
V.2. L'accès des femmes et autres groupes vulnérables au foncier .....	131
V.2.1. Les femmes .....	131
V.2.2. Les jeunes .....	134
V.2.3. Les réfugiés .....	135
V.2.4. Les anciens esclaves .....	135
V.3. Réforme foncière, sécurité alimentaire et investissements fonciers massifs. ....	136
<b>Chapitre VI : Evolution et Relance de la réforme foncière .</b>	<b>140</b>
VI.1. Évolution du débat et des Axes de réforme proposés .	140
VI.1.1. Les actes et propositions des catégories socioprofessionnelles .....	140
VI.1.2. Évolution des actes posés par l'État .....	143
VI.2. Relance du débat sur la réforme .....	151

<b>Chapitre VII : Recommandations pour une bonne gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral et une participation efficiente de la société civile au processus de réflexion. ....</b>	<b>155</b>
VII.1. Appréciation sur le débat sur la réforme foncière .....	155
VII.2. Recommandations par rapport au processus de réforme .....	156
VII.2.1. Mise en place d'un cadre fédérateur de l'ensemble des initiatives .....	156
VII.2.2. Respect des étapes essentielles de la réforme .....	157
VII.2.3. Mise en place d'un important dispositif de communication .....	158
VII.2.4. Mobiliser une ferme volonté politique de réforme foncière participative .....	160
VII.2.5. Définir une feuille de route claire et flexible .....	160
VII.2.6. Une réforme foncière fiable est nécessairement globalisante .....	160
VII.2.7. Mise en place par l'État des moyens pour financer le processus de la réforme foncière .....	161
VII.3. Recommandations par rapport au fond ou au contenu de la réforme.....	161
VII.3.1. Propositions pour un renforcement du contrôle citoyen dans la gouvernance foncière .....	161
VII.3.2. Les propositions d'ordre institutionnel et technique .....	164
VII.3.3. Les recommandations d'ordre financier .....	170
VII.3.4. Les recommandations d'ordre politique .....	171
VII.3.5. Autres recommandations .....	175
 <b>ANNEXE I : Cas d'accaparement dans quelques communautés rurales de la zone d'étude .....</b>	<b>178</b>
<b>ANNEXE II : Nouvelles Problématiques de recherche .....</b>	<b>181</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>187</b>

# ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS



<b>ADID</b>	: Association pour le Développement Intégré et Durable en zone sylvo-pastorale
<b>ADPME</b>	: Agence pour le Développement des Petites et Moyennes Entreprises
<b>ANCR</b>	: Association nationale des conseils ruraux
<b>APIX</b>	: Agence nationale de Promotion des Investissements privés et des Grands Travaux
<b>ASCOM</b>	: Assistant communautaire
<b>BNP</b>	: Banque Nationale de Paris
<b>CDD</b>	: Comité Départemental de développement
<b>CEDEAO</b>	: Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest
<b>CERFELA</b>	: Centre d'Études, de Recherches et de Formation en Langues nationales
<b>CILSS</b>	: Comité permanent interétatique de lutte contre la sécheresse dans le sahel
<b>CCL</b>	: Code des collectivités locales
<b>CLD</b>	: Comité local de développement
<b>CNCR</b>	: Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
<b>CPI</b>	: Conseil Présidentiel pour l'Investissement
<b>CR</b>	: Communauté rurale
<b>CRD</b>	: Comité Régional de Développement
<b>CSE</b>	: Centre de suivi écologique
<b>CSS</b>	: Compagnie sucrière sénégalaise

<b>CTSF</b>	: Comité Technique de Sécurisation Foncière
<b>DA</b>	: Direction de l'Agriculture
<b>DAPS</b>	: Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques
<b>DGID</b>	: Direction Générale des Impôts et Domaines
<b>DPES</b>	: Document de Politique Economique et Sociale
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>DTGC</b>	: Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques
<b>ENDA</b>	: Environmental development Action in the third world
<b>FAO</b>	: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>GADEL</b>	: Groupe d'Appui au Développement Local
<b>GESTES</b>	: Groupe d'Études et de recherches Genre et Société
<b>GOANA</b>	: Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
<b>GPF</b>	: Groupement de Promotion Féminine
<b>GPS</b>	: Global Positioning System
<b>IFRI</b>	: International Food Policy Research Institute
<b>INP</b>	: Institut National de Pédologie
<b>ISRA</b>	: Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
<b>LDN</b>	: Loi sur le domaine national
<b>LOASP</b>	: Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
<b>MCA</b>	: Millenium Challenge Account
<b>NEPAD</b>	: New Partnership for Africa's Development
<b>OMD</b>	: Objectifs du millénaire pour le Développement
<b>PDRG</b>	: Plan Directeur du Développement Intégré pour la Rive Gauche de la Vallée du Fleuve Sénégal
<b>PIV</b>	: Périmètre irrigué villageoise
<b>PLD</b>	: Plan Local de Développement

- PME** : Petite et Moyenne Entreprise
- PNDA** : Programme National de Développement Agricole
- RADI** : Réseau Africain pour le Développement Intégré
- REVA** : Retour vers l'Agriculture
- SAED** : Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et de la Falémé
- SCA** : Stratégie de Croissance Accélérée
- SIM** : Salon International des Mines
- 
- SODAGRI** : Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal
- SODEFITEX** : Société nationale de Développement des Fibres Textiles
- SODEVA** : Société de Développement et de Vulgarisation agricole
- SOMIVAC** : Société de Mise en Valeur Agricole de la Casamance
- UA** : Union Africaine
- UEMOA** : Union Économique et Monétaire ouest Africaine
- USE** : Union pour la Solidarité et l'Entraide

# REMERCIEMENTS



Cette étude commanditée par le CONGAD avec l'appui financier de l'Union Européenne, a été réalisée par le Groupe SOTERCO. Sa réalisation a été supervisée par un Comité de pilotage ainsi composé :

Amacodou DIOUF	Président du Conseil d'Administration du CONGAD
Mouhamadou Abib NIASS	Association National des Conseillers Ruraux (ANCR)
El Hadji Thierno CISSE	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)
Chérif Bocar SY	Centre d'Études, de Recherche et de Formation en Langues Nationales (CERFLA)
Mme Fatima NDIAYE DIONE	THE HUNGER PROJECT
Zakaria SAMBAKHE	Action Aid
Aho TETE BENISSAN	Réseau des Plateformes d'ONG de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (REPAOC)
Mme Ndèye Maty NDOYE	Réseau Genre et Développement du CONGAD
Boubcar SECK	Directeur Exécutif du CONGAD
Mbaye NIANG	Responsable des Programmes du CONGAD
Ibrahima KANE	Responsable Administratif et Financier du CONGAD

La réalisation de l'étude a été facilitée par la contribution d'éleveurs, d'agriculteurs, d'élus locaux, d'ONG, de groupements de femmes, de structures étatiques et de personnes ressources dont les apports ont fortement concouru à l'enrichissement de ce document.

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à tous ceux qui ont participé à l'élaboration de la présente étude, qui, nous l'espérons, constituera un outil de référence dans le cadre de la formulation d'une nouvelle politique foncière et d'une nouvelle législation qui prendront en charge les préoccupations majeures des exploitations familiales tout en veillant à la promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole.

# RAPPORT RÉSUMÉ



## I - Contexte national et justification de l'Étude

Le traitement adéquat de la question foncière, fondement de la politique agricole, est dans l'impasse depuis 1996, année durant laquelle la 1<sup>ère</sup> tentative de réforme a été faite. De l'avis de nombre de spécialistes du foncier, la Loi sur le Domaine National (LDN) est une construction juridique originale. Des élus locaux et des responsables de l'administration territoriale lui reconnaissent un caractère des plus démocratiques, pour ne pas dire révolutionnaire par rapport au droit coutumier auquel elle s'est substituée. Néanmoins, l'État et les partenaires au développement estiment que certaines dispositions de cette loi ne répondent plus aux exigences du développement.

Le contexte est particulièrement marqué par des conflits fonciers entre les populations agissant souvent de manière spontanée d'une part, les élus et l'administration. L'État, qui a reconnu « l'inadéquation de la politique foncière », travaille à imposer ses choix en excluant les acteurs à la base et la société civile.

Réformer le foncier est un choix de société. Cela revient à changer les rapports entre les personnes et les communautés mais aussi la relation à la terre et aux ressources naturelles. Il est nécessaire de prendre en compte les intérêts de tous les acteurs et de négocier des compromis avec eux. Mais, l'État a privilégié une approche technocratique faisant appel à des experts, alors qu'il s'agit d'abord de prendre en compte les différents usages et enjeux du foncier, préciser pour quoi et pour qui on veut changer la législation actuelle avant de mettre sous forme juridique les choix négociés par les acteurs. Au niveau de tous les pôles de réflexion (CNCR, ONG, association des élus locaux etc.) sur la réforme foncière on s'accorde

sur le principe de la formulation participative d'une nouvelle politique foncière conciliant les intérêts des paysans et les exigences de la modernisation agricole.

L'option du CONGAD de mener l'étude sur le foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam a l'avantage de couvrir une partie assez importante du territoire national qui présente une grande diversité de situations foncières.

## **II – Cadre politique international**

Pour trouver de bonnes pistes de réforme du foncier rural, il convient de faire l'état des lieux aux niveaux mondial, africain et sous régional afin d'intégrer les éléments les plus pertinents relativement à nos préoccupations.

Niveau mondial – Les Directives Volontaires de la FAO adoptées en 2012 ont été élaborées à travers une approche globale de la question et un processus de consultation inclusif lancé en 2009. Sans bannir les « accaparements fonciers », ces Directives demandent aux États de reconnaître et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes formellement enregistrés ou non, de prévoir des voies de recours en cas de violation et des indemnisations rapides et justes en cas de privation pour cause d'utilité publique.

Niveau Africain - le Cadre et les Lignes Directrices (CLD) sur les Politiques foncières en Afrique ont été élaborés à travers un processus lancé en 2006 par la Commission de l'Union Africaine, la Commission Économique pour l'Afrique et la Banque Africaine de Développement. Adoptés en juillet 2009, ils traduisent une forte prise de conscience des Chefs d'État africains de l'importance des enjeux liés à la question foncière.

Niveau sous régional – Disposant d'une Politique Agricole Commune (PAU), l'UEMOA recommande<sup>1</sup>, notamment :

---

<sup>1</sup> Elle a commandité une étude sur «La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA». L'Atelier de validation de l'étude a été tenu le 29 octobre 2009 à Dakar.

- L'encadrement de l'accapement des terres et la préservation des intérêts des exploitants familiaux, qu'il faut consulter et associer aux décisions avant toute attribution de terre sur leur terroir ;
- L'organisation de concertations autour de la mise en place de l'Observatoire régional sur le foncier en Afrique de l'Ouest ;
- La prise en compte du financement des réformes foncières dans les mécanismes régionaux de financement existants.

### **III – La Loi sur le Domaine National (LDN)- 64-46 du 17 juin 1964**

Elle dispose que l'État est l'unique «Maître» de la quasi-totalité des terres classées domaine national dont l'essentiel est constitué des zones de terroir sous administration des conseils ruraux avec une supervision de l'administration territoriale. Parmi ses caractéristiques on note :

- Un droit d'usage assorti d'une obligation de mise en valeur au profit exclusif des membres de la Communauté rurale ;
- La gratuité des terres (aucun impôt sur l'occupation et l'exploitation) ;
- L'affectation basée sur la capacité des bénéficiaires d'assurer la mise en valeur directement ou avec l'aide de leur famille ;
- L'interdiction des transactions foncières (location, vente, gage, prêt, etc.) ;
- Seul l'État peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national pour des projets d'utilité publique (ces terres peuvent être cédées à des tiers) ;
- La transmissibilité successorale des terres n'est pas automatique (l'affectation prend fin au décès du bénéficiaire). Le passage devant le conseil rural (délai de 3 mois) est obligatoire pour une nouvelle délibération au profit des héritiers.

## IV - Quelques expériences de réforme et lois foncières

### **Burkina Faso** (loi 034-2009 du 16 juin 2009)

- Des Chartes foncières permettent l'adaptation locale de la loi foncière nationale ;
- Une attestation de possession foncière est délivrée à ceux qui avaient un droit coutumier (au terme d'un processus contradictoire de vérification) ; il est transmissible et cessible, les transactions foncières sont autorisées ; la mutation est payante ;
- L'attestation peut être transformée en droit de propriété.

### **Bénin** (loi 2007-03 du 16 octobre 2007)

- Possibilité d'édicter des règles locales de gestion foncière ;
- Délivrance d'un certificat foncier rural aux détenteurs coutumiers (toutes les prérogatives sont attachées à ce titre) ;
- Possibilité de transformation en droit de propriété ;
- Reconnaissance des transactions devant la section villageoise de gestion foncière

### **Côte d'Ivoire** (loi 98-750 du 23 décembre 1998)

- Un certificat foncier (CF) reconnaît les droits coutumiers (s'ils sont attestés) et autorise toutes les transactions (vente, location, mise en gage, garantie bancaire)
- Le certificat foncier peut être transformé en titre foncier (pour l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques de nationalité ivoirienne)
- La délimitation des ressorts territoriaux des villages est matérialisée

### **Zimbabwe**

Le Zimbabwe a expérimenté une politique de nationalisation ou de redistribution foncière. C'est en 2000 que le Président Robert Mugabe a lancé le programme de réforme agraire afin de redistribuer aux populations noires sans terre les vastes étendues détenues par les exploitants blancs. Cette réforme a eu des conséquences néfastes. Le Zimbabwe qui était le grenier agricole de l'Afrique australe

commence à connaître un déclin économique et des pénuries alimentaires récurrentes. Aujourd'hui près de cinq millions de Zimbabwéens n'ont pas accès aux ressources alimentaires et dépendent de l'aide internationale<sup>2</sup>. L'État n'ayant pas assez de moyens pour accompagner les nouveaux exploitants (crédit, fourniture d'engrais, formation, etc.) en conséquence, la production agricole a fortement chuté.

### **Canada**

- Interdiction de vente de terre à des étrangers sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).
- Depuis dix ans, la Commission n'a accordé que 543 autorisations pour une moyenne de 2 000 hectares par année.

### **Brésil, Bolivie et Uruguay**

Dans ces trois pays, la vente de terre aux étrangers est formellement interdite.

### **Analyse comparative avec le Sénégal**

- Transformation des droits coutumiers en droit de propriété - La Loi sur le domaine national (article 15) avait reconnu les droits coutumiers avec des restrictions : seule la partie que l'occupant est en mesure d'exploiter lui est affectée (démocratie et justice sociale) ; l'article 3 alinéa 2 avait limité le droit d'immatriculer « aux occupants ... qui ont réalisé des constructions ... constituant une mise en valeur à caractère permanent » (« Seuls 115 immeubles ont été immatriculés tant en milieu rural qu'urbain<sup>3</sup> ») ; mais le délai de déclaration était trop court (6 mois). En Côte d'Ivoire et au Bénin, c'est la totalité du patrimoine familial ou individuel qui est reconnue avec un dispositif d'appui (option politique forte) dans les procédures ;
- Reconnaissance des transactions foncières – Dans ces législations, les terres coutumières certifiées peuvent servir de garantie

---

<sup>2</sup> Yyes THEBAULT : Zimbabwe : Les obstacles à une réappropriation équitable de la terre par l'État et sa population : 12 / 2007 ; <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7521.html>

<sup>3</sup> Le régime foncier sénégalais publié dans *Éthiopiennes* n°14, avril 1978 par le Professeur Abdel Kader BOYE

bancaire, être vendues, mises en gage ou louées. Au Sénégal, la Loi sur le domaine national exclut toutes les transactions ; ce qui n'empêche pas qu'elles soient très fréquentes en milieu rural. Il faudrait les admettre, tout en les encadrant pour éviter le bradage du foncier rural au profit des détenteurs de capitaux. Prêt, location, succession peuvent être autorisés, mais la vente doit rester interdite. En Côte-d'Ivoire, **des autorités se sont vivement opposées à la vente abusive des terres**. D'autres pays ont pris des dispositions pour éviter la vente de terre à des intérêts étrangers ;

- Le respect du principe de subsidiarité - Le Sénégal doit s'inspirer des pays qui ont mis en place des instances de proximité pour se rapprocher des populations dans le cadre de la gestion du foncier rural. Les conseils ruraux du Sénégal sont au niveau communautaire, alors que dans ces pays les instances sont à un niveau « infra communautaire » avec les comités villageois de gestion du foncier. Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) a déjà fait une proposition pertinente dans ce sens pour la mise en place de comités fonciers villageois ;
- Délimitation des terroirs- La Côte d'Ivoire a innové. Au Sénégal, les communautés rurales ne sont pas délimitées avec précision ; cette situation est une source permanente de conflit. La sécurisation foncière n'est pas établie ; la mise en valeur des terres litigieuses est souvent suspendue. Toutefois, les travaux récents de l'Agence de mise en œuvre du projet Millenium Challenge Account/MCA-Sénégal<sup>4</sup> dans la vallée du fleuve Sénégal ont ouvert une piste pour une méthode de résolution concertée des conflits de limites des communautés rurales.

## V - Pratiques et Outils de gouvernance foncière

Les pratiques de gestion foncière observées font largement référence au droit coutumier que les détenteurs ne veulent pas légaliser. Les

---

<sup>4</sup> En 2011 le programme du MCA/Sénégal –Travaux préparatoires à la sécurisation foncière- a mené un ensemble d'enquêtes et études, notamment : inventaire de l'occupation des sols, évaluation des acteurs et des outils, renforcement des capacités, détermination locale des principes et procédures d'affectation des terres,

transactions (location, vente, gage) sont très fréquentes. Aussi bien l'agrobusiness que les élus, les femmes, les simples citoyens sont engagés dans ces transactions avec la complicité de l'administration. Il s'y ajoute la non maîtrise technique du foncier qui entraîne notamment l'affectation multiple d'une même terre, l'absence de traçabilité, etc.

Des outils de gestion du foncier à l'usage des Conseils ruraux ont été élaborés, de manière participative dans la vallée pour compléter la Loi sur le domaine national et renforcer les capacités des conseils ruraux. Ils peuvent intégrer la législation à venir.

- Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) – Il est destiné à réguler et sécuriser les usages du foncier et des ressources naturelles. Il est élaboré sous l'égide du conseil rural qui l'adopte par une délibération officielle. Tendanciellement, il améliore la situation de l'élevage ;
- Charte du Domaine Irrigué (CDI) - Validée en 2007 par arrêté du Premier Ministre, elle règle le critère de mise en valeur, la préservation des sols et la maintenance des aménagements structurants. À l'occasion de chaque affectation de terre, le Conseil rural doit faire signer à l'affectataire l'« Engagement de l'attributaire », qui compte 9 points précis et essentiels pour la durabilité de l'agriculture irriguée et dont le non respect permet, objectivement, la désaffectation ;
- Le Registre foncier assure la traçabilité en donnant une situation précise de la gestion foncière (délibérations, identification précise des affectataires, localisation des parcelles affectées ou désaffectées, etc.) et le Manuel de procédures qui est un guide détaillé des opérations menant à l'affectation ou la désaffectation ;
- Manuel de procédures foncières : Cet outil ambitionne, d'être le recueil d'une série de procédures reposant sur les règles juridiques et certaines pratiques locales conformes à l'esprit de la Loi sur le domaine national. Ce Manuel est un peu identique à la Charte foncière du Burkina. Il apporte des réponses locales aux vides et généralités de la Loi sur le domaine national. Il permet notamment à la Communauté rurale de se fixer des délais pour répondre aux demandes déposées par les citoyens, pour

l'installation après l'approbation de la délibération... et de prévoir des plafonds de terre à affecter en fonction de la nature du demandeur (individuel, Groupement d'intérêt économique, société etc.).

## **VI - Actes posés par l'État dans le processus**

- 1996 : Plan d'action foncier (proposition de 3 options : statut quo, libérale, intermédiaire)
- 2002 : Élaboration Loi d'orientation agricole (les Communautés rurales sont confinées aux terres pour les exploitations familiales ; possibilité de vente de terre pour l'agrobusiness par le Président de la République)  
À partir de 2002 - APIX, SCA, ADPME, Codes, etc. : instruments d'appui à l'investissement privé - Lois d'orientation spécifique (biocarburant)
- 2004 : Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale ;
- 2004 : Groupe Thématique/foncier : réflexions non abouties
- 2005 : (janvier) - Discours du Président de la République à l'occasion de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, dans laquelle il réaffirme l'option libérale ;
- 2005 : Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre ;
- 2010 : Commission ad hoc de la Direction Générale des Impôts et Domaines ;
- 2010 : (juin) - Recommandations Conseil présidentiel pour l'investissement (CPI) : mise en place d'une structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural et création de zones d'investissement agricole au nom de l'État ;
- 2011 : (novembre) - Création d'un Comité technique chargé de l'Aménagement foncier et de l'équipement rural, de formuler une réforme, d'évaluer la législation foncière, etc.

- 2012 : Conseil Inter Ministériel (CIM) du 20/04 sur la campagne agricole : - CIM du 6/06 à St-Louis : - Déclaration de la Secrétaire Générale du Ministère de l'Agriculture – Discours de Politique Générale. Toutes ces déclarations insistent sur la place de l'investissement privé dans la modernisation de l'agriculture.
- 2012 : (octobre) - Mise en place d'une nouvelle Commission de ré forme foncière.

## VII - Recommandations

Deux types de réforme foncière sont possibles: attaquer directement tout un système juridique ou procéder par des retouches en douceur. Il faut se déterminer entre les deux ou choisir une option médiane qui les combine.

Il est important de prendre en compte les défis contemporains (genre et foncier, autosuffisance alimentaire, agrobusiness, taux élevé de la pauvreté rurale malgré le potentiel, gestion de l'environnement, etc.) qui, tous, interpellent le Sénégal.

Il est capital que l'État consacre un budget conséquent aux travaux de la réforme pour éviter les errements connus, notamment avec le Groupe Thématique/foncier.

### Par rapport au processus de réforme

- Mise en place d'un cadre fédérateur des travaux de réforme pour rompre avec la dispersion actuelle et les risques de déséquilibre. Ce cadre peut être rattaché à la Primature et composé d'acteurs étatiques (services techniques compétents), non étatiques (agriculteurs, éleveurs, société civile, secteur privé, autorités coutumières), élus locaux et parlementaires. Il pourrait être co-présidé par la société civile avec un secrétariat assuré par la Primature.
- Étapes de la réforme – Dans l'optique d'une réforme participative et globale à travers un processus itératif, les étapes de l'élaboration peuvent être les suivantes :
- Élaboration d'une note de cadrage permettant aux acteurs de s'entendre sur, notamment : une orientation générale, une feuille de route, des principes de travail etc. ;

- Mise en place d'un dispositif de communication ;
- État des lieux – Inventaire et analyse de l'ensemble des propositions de réforme : analyser les insuffisances et forces de la Loi sur le domaine national, des pratiques de gestion et lancer un inventaire de l'occupation des terres ;
- Consultations publiques locales sous forme de séances élargies de concertation avec suffisamment de représentativité à travers la participation des différentes catégories socioprofessionnelles (agriculteurs, éleveurs, exploitants forestiers, pêcheurs, promoteurs touristiques, etc.), des couches sociales (femmes, jeunes, ...), d'organisations de la société civile, d'organisations d'élus, de représentants de l'État, du secteur privé, etc. ;
- Finalisation de l'inventaire de l'occupation des terres dans le prolongement des consultations publiques locales ;
- Capitalisation des résultats de l'état des lieux et des consultations publiques ;
- Restitution du produit de la capitalisation ;
- Rédaction d'un projet de politique foncière et d'un projet de loi ;
- Mise en place d'un dispositif de suivi évaluation pour les éventuelles réadaptations.

### **Par rapport au contenu de la réforme**

- Renforcement du contrôle citoyen et du contrôle Public ;
- Instaurer le principe de subsidiarité en mettant en place des Comités villageois de gestion du foncier qui sont obligatoirement saisis pour avis ;
- Accorder à la société civile locale la possibilité de se constituer partie civile en cas de violation des droits fonciers des populations ;
- Le Comité Local de Développement (CLD déjà institutionnalisé) ou le Comité Technique d'Appui à la Sécurisation Foncière (expérimenté par le MCA dans la vallée) doivent être confirmés dans la loi pour appuyer le Conseil rural (et sa commission domaniale), particulièrement sur les dossiers complexes et les affectations à grande échelle ;

- Renforcer le contrôle exercé par les organismes publics (Cour des Comptes et Inspection Générale d'État) sur les conseils ruraux ;
- Abroger la possibilité d'approbation immédiate des délibérations (par le représentant de l'État).
- Amélioration des relations Communauté rurale/citoyens – Le Conseil rural doit être tenu par des délais de réaction relativement aux demandes de terre, à la délibération sur ces demandes, à l'installation des affectataires suite aux délibérations, etc.
- Renforcement technique et institutionnel :
- Équiper en GPS et autres outils techniques le personnel des CR opérant sur le terrain (géo localisation et délimitation des parcelles, etc.)
- Exiger l'élaboration de Manuel de procédures foncières déclinant une stratégie foncière locale dans toutes les Communautés rurales : taille des affectations selon les catégories de demandeur de terre, encadrement des affectations à grande échelle (1<sup>ère</sup> affectation d'une superficie modeste, puis son augmentation progressive en fonction..., signature de protocole pouvant intégrer l'appui – par exemple accès aux aménagements structurants- aux exploitations familiales), etc. ;
- Adopter une méthodologie de délimitation des Communautés rurales et des terroirs villageois ; procéder à la matérialisation de toutes les limites administratives ;
- Mettre en place progressivement le cadastre agricole en commençant par les zones irriguées et autres zones à forte pression foncière. Ce cadastre doit s'appuyer sur un système local d'information foncière dans chaque Communauté rurale utilisant le personnel des collectivités locales (assistants communautaires, animateurs de POAS, etc.). Pour son installation et sa mise à jour, la cartographie la moins onéreuse sera utilisée afin de faire ressortir l'identité de l'exploitant et de l'occupant, la nature du droit exercé sur la terre, la délimitation de la parcelle etc. ;.

- Mettre en place un modèle uniforme et exhaustif de registre foncier et en assurer l'utilisation dans toutes les Communautés rurales pour l'enregistrement fiable de toutes les opérations foncières ;
- Généralisation des Plans d'Occupation et d'affectation des Sols.

### **Au plan financier**

- Instaurer un impôt annuel adapté sur les terres du domaine national et les taxes sur les transactions foncières au profit des collectivités locales.
- Exclure les exonérations sur les impôts locaux
- Partager les redevances sur les baux avec les CR d'implantation

### **Au plan politique**

- Cohabitation harmonieuse entre exploitations familiales et agrobusiness ;
- code local de bonne gouvernance foncière avec appui société civile (s'inspirer de l'expérience du budget participatif) ;
- accès plus conséquent des femmes au foncier : réfléchir sur le principe des quotas (au moins 10% des affectations) ; appuyer les groupements de femmes (depuis la formulation de la demande foncière jusqu'à l'installation)
- Autres recommandations
- Accorder à la Communauté rurale la possibilité de participer au capital des sociétés bénéficiant de superficie à grande échelle sur le territoire ;
- Ne plus limiter la capacité de mise en valeur à la capacité physique de la personne ou de sa famille mais l'ouvrir à la capacité technologique, financière, technique etc. ;
- Dédommager toute personne dont la terre est désaffectée pour cause d'intérêt général (ne plus se limiter à la compensation foncière) ;
- Exiger l'avis conforme de la Communauté rurale pour les amodiations et baux agricoles à accorder sur le territoire de la Communauté rurale ;

- Admettre les transactions foncières, sauf la vente et la mise en gage ;
- Admettre la terre comme garantie bancaire en faisant recours aux techniques telles que la mise en place d'un fonds de garantie, l'antichrèse, etc. ;
- Admettre l'affectation de terre aux non résidents de la Communauté rurale ;
- Rendre l'héritage automatique tout en évitant les morcellements qui aboutissent à des exploitations non viables.

# INTRODUCTION



## I. Contexte et justification

La terre constitue la principale richesse du monde rural. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle constitue un facteur de développement économique. C'est le socle de la quasi-totalité des dynamiques de développement rural. Elle demeure la principale source d'emploi en milieu rural et un moyen incontournable de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. Conscientes de l'importance de la question foncière pour le développement économique et la stabilité politique du pays d'une part et d'autre part des insuffisances du cadre juridique existant et de la nécessité de l'adapter à l'évolution du contexte national et international, les autorités sénégalaises n'ont cessé d'annoncer leur volonté d'engager une réforme foncière visant à améliorer la gestion foncière et à assurer un meilleur accès à la terre. Depuis lors et face à certaines évolutions tendanciennes fortes, les acteurs des politiques foncières dans leur diversité (État, collectivités locales, société civile, secteur privé, organisations paysannes, universitaires etc.) se sont accordés sur la nécessité d'aller vers une réforme. L'État a reconnu « l'inadéquation de la politique foncière<sup>5</sup> ».

Cette entreprise s'inscrit dans un contexte marqué par l'émergence de nouveaux enjeux autour des questions foncières : volonté internationale d'encadrer les politiques foncières, volonté d'intégration régionale, attractivité des terres agricoles, développement des biocarburants, changements climatiques, approches environnementales et participatives, etc. Ce contexte, également caractérisé par la diversité et à la divergence des intérêts et préoccupations des

---

<sup>5</sup> DPES page 6

différents acteurs (voir annexe), appelle la formulation participative d'une nouvelle politique foncière conciliant les intérêts des paysans et les exigences de la modernisation et de l'intensification agricoles. Cette option « requière un dialogue efficient entre l'État et les acteurs non étatiques ». C'est dans cette perspective que cette étude portant sur « la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint – Louis et Matam » a été commanditée par le CONGAD avec l'appui de l'Union Européenne. Avec cette initiative inclusive, il s'agit de contribuer au renforcement des capacités d'analyse, de propositions, de plaider et de dialogue des organisations de la société civile et des acteurs communautaires dans la perspective de la réforme foncière.

La place centrale que doit occuper la société civile dans un processus de réforme foncière exige que celle-ci soit suffisamment outillée pour participer efficacement à cet exercice. À cet effet, l'étude sera principalement empirique afin de formuler des recommandations pratiques, réalistes et opérationnelles. L'étude a l'ambition :

- D'identifier les forces, insuffisances et imperfections des dispositions législatives, règlementaires et institutionnelle actuelles ;
- De donner une base sérieuse d'information et des éclairages à la société civile sur les contraintes et enjeux fonciers en milieu rural.

La société civile pourra ainsi formuler des propositions de réforme consensuelle et soucieuse de la sécurisation foncière des exploitations familiales et de tous les autres acteurs du foncier agro-sylvo-pastoral. Il faut souligner l'opportunité de l'étude commanditée au moment où l'État du Sénégal a reconnu l' « inadéquation de sa politique foncière » et annoncé la formulation de nouvelles politique et législation foncières<sup>6</sup>. Dans ce contexte, un état des lieux permet de dégager des pistes et propositions de réforme.

---

<sup>6</sup> Article 23 LOASP

## II. Définition des concepts

Cette thématique « Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint – Louis et Matam » soulève une série de questionnements : Qu’entend-t-on par gouvernance ? Que renferme l’appellation « foncier agro-sylvo-pastoral » ? Etymologiquement, la notion de gouvernance vient du mot grec « Kybernetes » qui signifie « piloter ». Elle renvoie à la conduite cohérente d’un système ou d’une affaire collective dans une direction. Elle implique alors la pluralité des acteurs et la multiplicité des sphères de décision. La « gouvernance foncière » est plus appropriée à l’heure actuelle que la « Gestion foncière » qui revêt une connotation technique, administrative et plus ou moins dirigiste. Elle correspond mieux à la décentralisation de la compétence foncière et à l’approche participative visant à répondre aux préoccupations de la population.

Les questions foncières sont complexes. Pour les appréhender dans leur globalité, il faut prendre en compte les autres ressources naturelles (eau, pâturages, forêt etc.) en vue de l’élaboration d’une politique foncière cohérente. Il est donc nécessaire d’aborder dans cette étude l’ensemble des segments du foncier rural à savoir, le foncier agricole, le foncier sylvicole et le foncier pastoral. Le foncier agro-sylvo-pastoral regroupe quasiment la totalité des terres rurales à usage productif (agricole, pastorale et sylvicole). L’étude nous permet d’analyser les enjeux du foncier rural sénégalais dans l’optique d’une réforme foncière déjà annoncée.

## III. Contexte et pertinence de la zone d’étude : une grande diversité

L’étude s’est déroulée dans les régions administratives de Louga, Saint Louis et Matam. Pour une meilleure présentation de la zone, cette partie sera abordée sous l’angle administratif (1), mais également sous l’angle de la diversité des situations socio-foncières (2).

### *III.1. Présentation administrative de la zone d’étude*

Présentation de la région de Louga : La région de Louga est limitée au nord par la région de Saint-Louis, au sud par celles de Kaolack et Diourbel, à l’Est par la région de Matam à l’Ouest par la région

de Thiès et l'océan Atlantique. Sa population est estimée à 905 969 habitants en 2012 pour une superficie de 24 847 km<sup>2</sup>. Sur le plan administratif, la région est découpée en trois départements (Louga, Kébémér et Linguère).

Son développement économique et social repose essentiellement sur la pratique d'activités du secteur primaire, en particulier l'agropastoralisme.

La région de Louga est un pôle d'élevage par excellence caractérisée par ses nombreuses potentialités pastorales et sylvicoles. La disponibilité des terres, l'étendue des pâturages, les ressources en eaux du lac de Guiers partagé entre les communautés rurales de Syer, Keur Momar Sarr et Nguer Malal sont autant d'atouts qui facilitent le développement de l'élevage extensif, principale activité des populations. La région abrite une grande partie du ranch de Dolly. Cette importante réserve agropastorale s'étend sur une surface globale de plus de 110 000 ha. Elle est aujourd'hui prise en tenailles entre les aménagements hydro agricoles de la vallée et l'avancée du « front agricole » provenant du centre du pays.

**Présentation de la région de Matam :** La région de Matam est limitée au Nord par la région de Saint-Louis et la Mauritanie, au Sud-ouest par les régions de Kaolack et Tambacounda et à l'Ouest par la région de Louga. La population de Matam est estimée à 573 374 habitants en 2012 pour une superficie de 29 245 km<sup>2</sup>, avec une densité moyenne de 2 habitants au km<sup>2</sup>. Sur le plan administratif, la région est découpée en trois départements : Matam, Ranérou et Kanel. Située dans la zone sahélienne, la région de Matam est caractérisée par une moyenne pluviométrique relativement faible (400mm) et des températures assez élevées.

Matam est une région agro-sylvopastorale constituée d'une zone sylvopastorale (Ferlo et Dieri) et de la zone de la vallée du fleuve Sénégal (Walo) pour l'agriculture (décrue et irrigation). Elle dispose d'importantes potentialités notamment agricoles et pastorales du fait de la disponibilité de sols de bonne qualité, d'un potentiel fourrager appréciable et de vastes terres irrigables avec le fleuve Sénégal et ses défluent (Dioulol et Diamel).

**Présentation de la région de Saint-Louis :** La région de Saint-Louis est limitée au Nord par la Mauritanie, au Sud par la région de Louga, à l'Est par la région de Matam et à l'Ouest par l'océan Atlantique. Sa population est estimée à 946 433 habitants en 2012 pour une superficie de 19 034 km<sup>2</sup>. Sur le plan administratif, la région est découpée en trois départements (Podor, Dagana et Saint-Louis). La région de Saint-Louis a une vocation fortement agricole en raison de ses importantes potentialités hydriques et foncières. La présence du fleuve Sénégal et de ses affluents permettent deux types de cultures : les cultures irriguées et celles de décrues, qui se développent tout au long de la Vallée et du Delta du fleuve Sénégal. Un troisième type de culture dite « sous pluie » est pratiquée dans la zone du Diéri, mais elle reste tributaire des aléas climatiques.

La configuration naturelle de la région définit quatre zones écologiques distinctes en fonction de leur emplacement par rapport au fleuve :

- Le Walo (Delta, basse vallée et une partie de la moyenne vallée) : terres humides qui bordent le fleuve Sénégal, propices à la culture irriguée, à la pisciculture et à la culture de décrue (en net recul) dans la basse et la moyenne vallée ;
- le Diéri : terres éloignées du fleuve, jamais atteintes par les crues, favorables au maraîchage et à l'élevage ;
- la zone des Niayes ou Gandiolais, située sur la frange maritime, connue pour les activités de pêche maritime et de maraîchage ;
- la zone du lac de Guiers caractérisée par ses importantes ressources hydriques et foncières.

### ***III.2. Diversité des situations socio-foncières***

Ces régions administratives présentent des situations socio-foncières assez diversifiées marquées par les enjeux actuels du foncier dans le développement rural et la survivance de certaines pesanteurs socio-culturelles. On distingue les zones suivantes :

- **Le Delta**

L'introduction de l'agriculture irriguée est assez ancienne. Elle débute en 1946 avec le casier rizicole de Richard Toll réalisé par la Mission

d'Aménagement du Sénégal sur 6.000 ha. Plusieurs réalisations techniques et mesures politiques ont déterminé l'évolution du delta :

- Endiguement de tout le delta en 1964 pour éliminer les crues naturelles ;
- Création de la SAED en 1965 et, sous son administration, classement de terres en zone pionnière ;
- Création de villages de colonisation et de grands périmètres irrigués (en maîtrise partielle de l'eau), puis évolution technique de ces périmètres en maîtrise totale de l'eau avec un encadrement rapproché et directif des paysan ;
- Libéralisation économique, désengagement de l'État et promotion de l'irrigation privée à partir de 1987 suite au reversement des terres de la zone pionnière dans les zones de terroir (décret 87-720) sous administration des Conseils ruraux, etc.

L'important potentiel du domaine irrigué de cette zone a fait l'objet d'affectations considérables de en une décennie dans un contexte caractérisé par une course à la terre engagée par des investisseurs privés de tous types (agro-business national et international, populations locales, etc.) bénéficiant d'un accès/facilité au crédit agricole. 30.000 ha ont été affectés par le seul Conseil rural de Ross Béthio entre 1987 et 1998, sans support d'information, ni carte de référence ou formation spécifique.

Les Organisations Paysannes (OP) du Delta n'ont pas été en reste dans cette course à la terre. Elles ont adopté une démarche collective, reposant sur la création de grandes organisations paysannes fédératives (OPF), pour accroître leurs capacités de pression sur les conseils ruraux et jouer un rôle d'intermédiation auprès de la CNCAS. À la faveur de ces affectations, des périmètres irrigués privés de 5 à 100 ha, ont proliféré dans le Delta dépassant rapidement les superficies financées par l'État. La superficie des aménagements privés est ainsi passée, d'environ 10.000 ha en 1989 à 38.750 ha en 2005, soit 63% des superficies totales aménagés dans le Delta (SAED, 2006). Certains bailleurs n'ont pas hésité, à l'époque, à louer les bienfaits de la libéralisation et du déclassement, arguant que les privés ont aménagé en 15 ans dans le Delta, plus que l'État en 40 ans. Ces derniers

temps, cette ruée s'est accélérée dans le Delta avec le phénomène de l'agrobusiness sollicitant des affectations à grande échelle.

- **Le Fouta**

Dans cette entité historique et socio politique qui couvre le département de Podor (région de Saint Louis) et la région de Matam, la situation est différente et se présente, dans ses grandes lignes, comme l'exacte opposée de celle du Delta. Traditionnellement les terres ont toujours été densément occupées et n'ont pas été, par la suite, touchées par la colonisation agricole.

Après l'indépendance, les investissements de l'État pour l'irrigation collective y ont été faibles. L'irrigation privée initiée par des populations locales ou des nationaux y est très peu développée. Quant à l'irrigation privée par des investisseurs étrangers, elle est presque inexistante jusqu'ici. Le désengagement de l'État y a été moins prononcé et l'accès au crédit agricole des exploitants est assez mesuré. La société locale est restée attachée au droit coutumier. Les cultures traditionnelles de décrue et l'élevage transhumant occupent encore de nombreuses terres et cohabitent avec l'agriculture irriguée pratiquée, en grande partie, dans de petits Périmètres Irrigués Villageois (PIV).

Les conseils ruraux chargés d'administrer les terres du domaine national comprises dans leurs périmètres respectifs n'arrivent pas à se détacher radicalement des croyances et pratiques foncières ancestrales.

- **Le Ferlo**

Le Ferlo est une vaste zone sylvo-pastorale semi-désertique du nord-est du Sénégal principalement constituée de savanes arbustives et arborées. Cette zone comprend une bonne partie de la région de Louga (principalement le département de Linguère), le département de Ranérou (Matam) et le sud du département de Podor (région de Saint Louis). Ancien espace de repli et de sécurité des éleveurs, le Ferlo a subi d'importantes mutations (déforestation, sédentarisation de la population, raréfaction des pâturages, etc.) ; toutefois, la particularité dans cette zone reste la pratique de l'élevage extensif.

- **La Zone des Niayes**

Elle occupe une place de choix dans la zone d'étude. Cette bande étroite, d'une longueur de 180 km et d'une largeur variant entre 25 et 30 km, s'étend d'une part entre la région de Dakar et le sud du Delta du fleuve Sénégal, d'autre part entre la frange littorale appelée Grande-Côte et, approximativement, la route menant de Dakar à Saint-Louis. Les deux régions de Saint-Louis et Louga sont traversées par cette bande au niveau notamment des communautés rurales de Léona (Lompoul, Potou), Gandon et Ndiébène-Gandioul. Les Niayes sont constituées de dunes et de dépressions propices aux cultures maraîchères (80 % de la production horticole sénégalaise y sont concentrés). Les femmes jouent un rôle significatif dans l'économie de cette zone qui fait aujourd'hui l'objet de forte spéculation foncière accentuée notamment par l'installation en masse de sociétés immobilières ou touristiques au détriment des activités agricoles.

- **La Zone du Lac de Guiers**

Ce lac d'eau douce, le plus grand du pays, est situé dans le haut-delta du fleuve Sénégal. Il est alimenté par le fleuve Sénégal auquel il est relié par la rivière canalisée de la Taouey, mais aussi par les eaux de pluie de la vallée du Ferlo. Le lac occupe le centre d'une vaste dépression naturelle de près de 50 km de long avec une surface de 240 km<sup>2</sup> pour un volume moyen de 390 millions de m<sup>3</sup>. La construction du barrage de Diama en 1985, puis de Manantali en 1987 a amélioré les hauteurs d'eau et facilité l'irrigation. Alors qu'elles sont entourées par une zone semi-désertique qui vit traditionnellement de l'élevage, les rives du lac sont assez fertiles et attirent les populations locales qui cultivent du riz et des patates douces, mais aussi l'agro-business avec l'accélération du processus d'aménagement agricole des rives, notamment par la Compagnie sucrière sénégalaise). La pêche constitue également une activité significative, fournissant environ 2 000 tonnes de poissons par an.

La gestion de l'utilisation durable du lac se pose avec une acuité de plus en plus forte en raison de la montée en flèche de la demande pour des usages plus diversifiés et parfois concurrents mais aussi des risques de pollution et de l'utilisation anarchique de l'espace environnant. À cause des changements climatiques et de la gestion non ra-

tionnelle de l'eau, l'avenir du lac pourrait être sérieusement menacé. C'est la raison pour laquelle l'Office du Lac de Guiers a été mis en place avec pour missions la planification et la gestion des eaux, la programmation des investissements, la maîtrise d'ouvrage, la conception et le contrôle des études et des travaux portant sur des infrastructures relatives à la gestion du plan d'eau. L'Office prendra, également, en charge l'exploitation et la maintenance des équipements ainsi que le suivi qualitatif et quantitatif des ressources du lac.

La zone d'étude regroupant les trois régions de Saint Louis, Louga et Matam est très attrayante, aussi bien en termes de potentiel de ressources foncières agricoles, forestières ou pastorales, qu'en termes de climat et de ressources hydriques.

### **III.3. Profil de la pauvreté dans les régions**

Les régions de Ziguinchor et de Kolda confrontées à la crise casamançaise et à l'enclavement enregistrent les taux les plus élevés de pauvreté : Ziguinchor 67,1% et Kolda 66,5%.

Le deuxième lot qui suit est constitué de Kaolack (65,3%), Diourbel (61,5%), ces régions du bassin arachidier subissent le déclin des activités économiques, la baisse de la pluviométrie et l'absence d'activités alternatives, et Tambacounda (56,2%).

Les régions moyennement pauvres : Thiès (48,6%), Fatick (46,3%), **Saint Louis et Matam (42,1%)** disposent de plus de revenus du fait d'activités alternatives (tourisme, culture irriguée, pêche, transferts des émigrés (surtout pour Matam), présence d'industries agroalimentaires (principalement à Saint Louis) et extractives (Thiès et Matam).

Les régions les moins pauvres sont Dakar (33,6%) et **Louga (36,6 %)**. Dakar est le plus grand pôle industriel, économique, démographique et administratif etc., alors que Louga dispose d'importantes richesses liées à l'élevage et bénéficie d'un flux de transferts alimenté par l'émigration.

Les visites menées dans les trois régions de l'aire géographique de cette étude (Saint Louis, Louga, Matam et Dakar) nous ont permis de recueillir les préoccupations, pratiques, et appréciations des popula-

tions relativement au cadre juridique et institutionnel du foncier rural, de même que leurs attentes, propositions et craintes par rapport à la future réforme. Les rencontres avec les principaux usagers du foncier rural ont fortement alimenté les analyses suivantes sur la politique foncière du Sénégal et conséquemment les recommandations formulées à l'endroit de tout acteur intéressé par les questions foncières en général et de la société civile en particulier.

#### IV. Rappel des objectifs et résultats attendus de l'étude

- **Objectif global** : Contribuer à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique foncière participative et efficient ;
- **Objectif spécifique 1** : Établir une situation de référence sur la réforme et la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam ;
- **Objectif spécifique 2** : Formuler des recommandations sous forme de contenus et de mesures opérationnelles pour renforcer les capacités d'analyse, de proposition, de plaidoyer, de dialogue et de participation des acteurs de la société civile à la gouvernance du foncier au Sénégal.
- **Résultat 1** : Une situation de référence sur le processus de réforme foncière et de gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam est établie ;
- **Résultat 2** : Des recommandations pertinentes et des propositions réalistes sont faites à l'endroit des décideurs publics ;
- **Résultat 3** : Les organisations de la société civile disposent d'un document de référence consensuelle pour participer au dialogue sur la réforme foncière et à la gouvernance transparente, démocratique, efficiente et apaisée du foncier agro-sylvo-pastoral.

## Chapitre I

# Méthodologie et Considérations générales



### I.1. Démarche méthodologique

Le processus d'élaboration de l'étude a été conduit par une équipe technique mise en place par le Groupe « SOTERCO ». L'équipe était constituée d'un juriste, expert foncier et d'un sociologue, expert en développement rural. Le processus a été guidé par les principes directeurs suivants :

- Présentation d'une note méthodologique au Comité de pilotage mis en place par le commanditaire en vue d'harmoniser la compréhension des termes de référence et de permettre à ce dernier de réorienter et de réajuster le cas échéant la feuille de route du consultant ;
- Recueil et analyse des textes de loi et réglementaires relatifs au foncier agro-sylvo-pastoral ;
- Revue des propositions de réforme faites par certains acteurs-clés du foncier ;
- Description de la situation de référence du processus de réforme foncière et de gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral ;
- Visites de terrain dans les trois régions concernées par l'étude pour une prise en compte des contributions, suggestions et craintes des populations rurales en vue d'enrichir et d'étayer l'analyse du cadre juridique et institutionnel en vigueur ;
- Séances de travail à Dakar dans des structures étatiques (Ministères) et non étatiques (société civile, instituts de recherche, projets ayant un volet foncier, organisations paysannes etc.) ;
- Présentation au Comité de pilotage d'un pré-rapport pour des échanges directs avec le commanditaire en vue de l'intégration de ses dernières observations ;

- Restitution du pré-rapport en atelier mettant l'accent sur les constats, l'analyse, les défis, les chantiers, les recommandations pour une réforme et une gouvernance participatives et efficaces du foncier ;
- Finalisation et transmission du rapport de l'atelier de restitution et du rapport de l'étude au CONGAD.

## **I.2. Contenu de l'Étude**

La présente étude se présente comme suit :

- Le chapitre I présente la démarche méthodologique et les tendances lourdes de la situation globale du monde rural en relation avec la gestion des ressources foncières ;
- Le chapitre II porte sur le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau mondial, africain, sous régional, national et même local ;
- Le chapitre III décrit le cadre juridique et institutionnel de la gestion du foncier rural au Sénégal ;
- Le chapitre IV est consacré à l'analyse des outils et de la gouvernance foncière ;
- Le Chapitre V se penche sur les enjeux de la réforme au regard de l'accès des femmes au foncier, de la sécurité alimentaire, des investissements fonciers massifs ou accaparement de terre etc.
- Le chapitre VI s'intéresse à l'évolution et à la relance de la réforme foncière
- Le dernier chapitre (VII) formule des recommandations et propositions sur la base d'une analyse des forces et limites de l'état des lieux.

## **I.3. Rappel et évolution de la politique agricole du Sénégal**

La politique agricole sénégalaise de l'indépendance aux années 80 a été essentiellement caractérisée par une forte implication de l'État et le besoin de relever le niveau de vie du paysannat en encadrant les exploitations familiales rurales. Cette vision est illustrée par la mise

en place de structures étatiques chargées d'encadrer et d'accompagner le monde rural. A titre d'illustration, on peut citer la SODEVA dans le Sine Saloum, la SOMIVAC en Casamance, la SODEFITEX dans le Sénégal oriental et la SAED dans la vallée du fleuve Sénégal.

L'autre acte fort de la politique agricole dans cette séquence temporelle est le vote de La loi sur le domaine national qui reflète les conceptions négro-africaines en matière foncière en mettant au centre une économie de subsistance.

La mauvaise situation du secteur agricole (baisse du revenu des agriculteurs, mauvaises récoltes, etc.) durant les années 80 a conduit à la tenue d'états généraux et à la mise en place d'une Nouvelle politique agricole (NPA, 1986). Les résultats escomptés n'ont pas été atteints et le secteur agricole n'a guère évolué dans un contexte économique national très difficile. Face à cette situation, les Politiques d'ajustement structurel (PAS) sont mises en place dès le début des années 90.

La Politique d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) est mise en œuvre en 1995 et le désengagement de l'État enclenché. En dépit des réformes mises en œuvre, les résultats restent encore peu probants. Ils n'ont pas permis de réduire la pauvreté et d'enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. Pour certains observateurs, cette situation est essentiellement due à la mauvaise préparation des agriculteurs, à leur manque de formation et de professionnalisme devant ce « sevrage brutal ». À partir de 1999, la Stratégie nationale de Formation agricole et rurale (SNFAR) est mise en place. Elle avait fixé au moins deux objectifs à atteindre à l'horizon 2015. Il s'agissait de faciliter l'accès à l'éducation de base et à l'alphabétisation en milieu rural et de répondre aux besoins de formation professionnelle des ruraux dans tous les domaines

C'est dans ce contexte que se réalise l'alternance politique à la tête de l'État en 2000. Le nouveau pouvoir politique met en place une approche plus globale des questions agricoles en vue de faire l'agriculture comme vecteur initial d'une croissance forte et durable. Au même moment une forte demande des organisations paysannes, notamment du Conseil national de concertation et de coopération des

ruraux (CNCR), s'exprime pour exiger une nouvelle loi agricole. La politique agricole connaît dès lors des mutations fondamentales marquées par la responsabilisation des organisations paysannes et l'appui au développement de l'initiative privée dans les activités agricoles. Cette feuille de route agricole a été marquée par la vision libérale des nouvelles autorités.

En 2004, la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) est votée. Elle donne une orientation stratégique globale pour l'agriculture sénégalaise sur un horizon de 20 ans. L'un des objectifs principaux est d'asseoir le développement rural sur une exploitation agricole familiale à moderniser, tout en promouvant l'entreprenariat agricole. La LOASP remplace l'ensemble des anciennes politiques agricoles sectorielles au Sénégal et ouvre de nouvelles perspectives. Dans le même temps, les logiques d'intégration régionale se mettent en place et la LOASP s'articule à la politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

L'article premier de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) établit clairement la vision de la politique agro-sylvo-pastorale qui est « ...marquée par le retrait progressif de l'État et est conforme aux principes, de recentrage de ses missions sur les fonctions régaliennes, de poursuite de la politique de décentralisation, d'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural, ainsi que de création d'un environnement propice aux investissements privés en milieu rural. »

La LOASP définit les objectifs spécifiques dont l'atteinte devrait contribuer à :

- L'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural ;
- L'équité de genre ;
- La protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles ;
- La réduction, puis à l'éradication de la pauvreté ;
- L'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture en milieu rural ;

- La sécurité puis la souveraineté alimentaire ;
- La mise en place d'une réforme foncière.

Au lendemain du vote de la LOASP, des initiatives et programmes spéciaux se sont multipliés pour apporter des réponses pragmatiques aux contraintes du secteur agricole :

- Retour vers l'agriculture (REVA) : le REVA n'est pas seulement une stratégie de lutte contre l'émigration clandestine et la pauvreté, il inaugure une nouvelle ère de profonde mutation du secteur agricole au Sénégal. Le REVA ouvre une perspective pour la création d'un environnement plus attractif et incitatif en milieu rural avec des exploitations agricoles modernes, génératrices de richesse, intégrées, attractives et respectueuses de l'environnement. Ce programme met en place de véritables pôles de développement à travers tout le pays ;
- La Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA), lancée en 2008 en pleine crise alimentaire, est une initiative qui vise à mettre fin à la dépendance alimentaire du Sénégal et à apporter une solution à l'insécurité alimentaire. Cette initiative retient particulièrement l'attention parce qu'elle a entraîné une ruée d'opérateurs privés et de hauts commis de l'État vers les terres rurales ;
- Programme national d'autosuffisance en riz (PNAR). Avec une consommation de 74 kg/an/habitant, le Sénégal est parmi les plus grands consommateurs de riz de l'Afrique de l'ouest. En 2007, la consommation est passée à 800 000 Tonnes pour un coût de 106 milliards de FCFA d'importations nettes. Le gouvernement du Sénégal a fait de l'autosuffisance alimentaire une préoccupation majeure. À cet effet, un objectif de production de 1 000 000 Tonnes de riz blanc à l'horizon 2012 est assigné au PNAR pour couvrir les besoins du Sénégal.

Cette nouvelle vision de l'État, marquée par la promotion de l'entreprenariat agricole dans le cadre d'une politique de libéralisation poussée du secteur et du marché, est de nature à s'ouvrir bien évidemment aux détenteurs de capacités d'investissement. Cette ouverture n'est pas mauvaise, mais « l'État a favorisé l'agrobusiness

en facilitant l'accapement de terres par des détenteurs de capitaux nationaux ou étrangers<sup>7</sup> » sans renforcer les capacités organisationnelles des communautés rurales à faire face à cette nouvelle situation. L'opacité et le manque de transparence des procédures d'attribution foncière sont de nature à installer un climat de suspicion entre conseillers ruraux ou entre le conseil rural et les populations, alors que l'implication des acteurs locaux dans toutes les étapes donnerait une légitimité locale aux décisions.

Par ailleurs, la volonté politique d'appuyer l'agriculture reste encore faible au regard des crédits budgétaires alloués au secteur agricole qui tournent autour de 5% du budget national<sup>8</sup>, alors que dans la Déclaration de Maputo les Etats africains ont pris depuis 2003, l'engagement de lui accorder au moins 10 % de leurs ressources budgétaires.

L'analyse de la répartition sectorielle des crédits alloués par les banques montre également que la part affectée au secteur primaire est très faible. En effet l'agriculture, la sylviculture et la pêche ne reçoivent pas plus de 3% de l'enveloppe globale des crédits bancaires.

#### **I.4. Défis et diagnostic préliminaire du foncier agro-sylvo-pastoral**

Ici sont abordés quelques facteurs et axes saillants impactant le foncier agro-sylvo-pastoral au niveau mondial (1) en général et au Sénégal (2) en particulier.

##### ***I.4.1. Au niveau international***

- **Un taux élevé de pauvreté rurale** : 75 % des personnes pauvres à travers le monde vivent dans des zones rurales et la plupart exerce une activité agricole<sup>9</sup> ;

---

<sup>7</sup> Déclaration du forum contre l'accapement des terres organisé à la Maison de la Culture Douta Seck de Dakar, le 29 mai 2012 par Enda Pronat et la Fondation Rosa Luxembourg.

<sup>8</sup> DPES 2011-2015.

<sup>9</sup> Bulletin de la Banque Mondiale : édition du 02 novembre 2011

- **Une amplification et une diversité des usages de la terre** : le capital foncier n'est pas extensible alors que les divers autres usages de cette ressource ne cessent de prendre de l'importance dans le développement des économies africaines (industrie, mines, infrastructures, tourisme etc.) ;
- **Un rythme effréné de déforestation** : l'Afrique a perdu 4 millions d'hectares de forêts par an entre 2000 et 2005<sup>10</sup>, a indiqué la FAO dans une publication intitulée : « Situation des forêts du monde 2009 ». Les forêts africaines couvrent 645 millions d'hectares, soit 21,4 % de la surface totale des terres. Pour la FAO, les investissements dans l'agriculture à grande échelle pourraient, à l'avenir, devenir l'un des principaux facteurs de déforestation. Cette publication indique que « les pertes de forêts devraient se poursuivre au rythme actuel », précisant que « la demande croissante de denrées alimentaires et d'énergie, ainsi que la hausse de leurs prix, aggraveront la situation. » Selon la FAO, en Afrique de l'Ouest, « la poussée croissante et rapide de la demande de bois de feu en milieu urbain et l'augmentation de la demande de terres agricoles se traduiront par une perte continue du couvert forestier » ;
- **Un taux d'urbanisation en croissance rapide en Afrique** : En 1980, à peine plus de 28 % des Africains vivaient en ville. Aujourd'hui, 40 % du milliard d'habitants du continent sont des citadins<sup>11</sup> et d'après les projections, plus de 50 % de la population du Sénégal vivra dans des villes à l'horizon 2015, alors qu'en 2002 ce taux tournait autour de 41% ;
- **Le foncier, secteur de Corruption par excellence** : les services fonciers font partie des secteurs les plus corrompus. Le classement de la corruption dans les services publics établi par le « Baromètre mondial de la corruption » publié par Transparency international en juin 2009, indique qu'ils se situent après les forces de l'ordre et le système judiciaire. 15 % des personnes ayant eu des relations avec les services fonciers ont reconnu avoir versé des pots de vin ;

<sup>10</sup> [http://www.sendeveloppementlocal.com/L-Afrique-a-perdu-4-millions-d-hectares-de-forets-par-an-entre-2000-et-2005-FAO\\_a2627.html](http://www.sendeveloppementlocal.com/L-Afrique-a-perdu-4-millions-d-hectares-de-forets-par-an-entre-2000-et-2005-FAO_a2627.html)

<sup>11</sup> Rapport 2011 Banque Mondiale : [banquemondiale.org/afr](http://banquemondiale.org/afr)

- **Une forte poussée démographique** : L'augmentation de la population mondiale est l'un des facteurs déterminant sur la tenure foncière. Selon les estimations, cette population évolue de plus de 50 % en 40 ans. Elle passera de six (6) milliards en 2008 à neuf (9) milliards en 2050. Il faudra 120 millions d'hectares supplémentaires d'ici à l'an 2030 pour nourrir le monde. Actuellement, 1,5 milliard d'hectares de terre sont cultivés dans le monde<sup>12</sup> ;
- **Vers l'épuisement du pétrole** : cette tendance est l'une des causes de l'accaparement des terres agricoles pour la culture des biocarburants comme énergie de substitution au pétrole. D'après l'US Geological Survey (étude publiée en mars 2005), il ne reste que 53 à 63 ans de production de pétrole. Le Professeur Jean-Marie Chevalier de l'Université Paris-Dauphine a, quant à lui, estimé en 2011 que les réserves de pétrole seront épuisées dans 47 ans. La crise énergétique a amené les Etats européens à adopter en 2012 une Directive sur l'efficacité énergétique<sup>13</sup>. Cette Directive, aux enjeux multiples (climatiques, environnementaux, sociaux et économiques) a été adoptée en faveur d'une « économie verte », d'un moindre gaspillage des ressources énergétiques, d'une moindre consommation d'énergies fossiles et de la promotion des énergies renouvelables. L'objectif global obligatoire de 20 % d'économies d'énergie pour l'Union Européenne doit être atteint en 2020 ou plus tôt si possible.
- **Les problèmes environnementaux et les changements climatiques** : elles affectent le secteur agricole tout entier. Cet impact est très sensible, notamment sur la disponibilité, l'allocation et l'usage des terres. Les manifestations constatées jusqu'ici sont désastreuses :
  - ✓ Augmentation du niveau de la mer et salinisation des réserves d'eau et des terres agricoles ;
  - ✓ Augmentation des risques d'inondation ;
  - ✓ Impact sévère sur les ressources halieutiques ;

<sup>12</sup> Voir Travaux de IIASA et FAO publiés en janvier 2006. <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/copeiaaterres.pdf>

<sup>13</sup> La directive 2002/91/CE sur l'efficacité énergétique ou DEE

- ✓ Modification des régimes des pluies entraînant une baisse des rendements agricoles en particulier en Afrique subsaharienne avec des risques accrus d'insécurité alimentaire ;
- ✓ Déforestation et assèchement des lacs, etc.

Les changements climatiques menacent d'accroître fortement le nombre de personnes exposées à la faim. Du fait de la gravité des effets de ce défi contemporain « la lutte contre l'aggravation de la faim et de la dénutrition provoquée par les changements climatiques sera l'un des principaux piliers du travail du PAM au XXI<sup>e</sup> siècle.<sup>14</sup> »

- **La crise alimentaire** : la crise alimentaire mondiale de 2007-2008 a pour origine une forte hausse du prix des denrées alimentaires de base. Elle a été fortement ressentie dans quelques-unes des régions les plus pauvres du monde et provoqué l'instabilité politique et des émeutes dans plusieurs pays. Selon le site « wikipedia », l'indice FAO des prix des produits alimentaires est passé de 139 à 219 entre février 2007 et février 2008, les plus fortes augmentations concernant les céréales (indice 152 à 281) et les produits laitiers (indice 176 à 278)<sup>15</sup>. Pour beaucoup de pays, la solution pourrait venir d'une ruée vers les terres agricoles afin d'augmenter les productions céréalières et d'assurer la sécurité alimentaire de leurs ressortissants. La Chine, l'Arabie Saoudite etc., empruntent ce chemin.
- **La crise financière** : la crise financière mondiale qui a commencé en 2007 est marquée par une crise de liquidité et parfois par des crises de solvabilité tant au niveau des banques que des États et une raréfaction du crédit aux entreprises. C'est la crise la plus grave de l'histoire des bourses de valeurs, après celle de 1873. La crise financière de l'automne 2008 amplifie le mouvement, provoque une chute des cours des marchés boursiers et la faillite de plusieurs établissements financiers. Les finances publiques ont été lourdement sollicitées pour la résoudre. Le déficit public s'est creusé dans de nombreux pays, après un

---

<sup>14</sup> Faim et changements climatiques publié par le PAM. <http://fr.wfp.org/content/faim-et-changement-climatique>

<sup>15</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Crise\\_alimentaire\\_mondiale\\_de\\_2007-2008](http://fr.wikipedia.org/wiki/Crise_alimentaire_mondiale_de_2007-2008)

recul du produit intérieur brut mondial de 2,2 % en 2009<sup>16</sup>. Les experts financiers ont estimé que, la solution c'est le retour vers l'agriculture. Selon un rapport publié récemment par la banque BNP-Paribas, l'agriculture est un placement d'avenir et va même peut-être « (re)devenir l'investissement à la mode »<sup>17</sup>.

- **L'accaparement des terres agricoles** : ce phénomène a été amplifié depuis les années 2007-2008, par la conjonction de trois facteurs : la crise alimentaire, la crise financière et le développement des agro-carburants. En Afrique, la terre intéresse particulièrement les investisseurs étrangers pour diverses raisons. Les terres arables y sont plus abondantes. L'Afrique dispose en effet de plus 60% des terres arables du monde<sup>18</sup>. Ces terres sont généralement moins chères et le climat est idéal pour les cultures alimentaires et celles destinées à la production de biocarburants. C'est pourquoi, on assiste à une ruée pour acquérir des terres africaines afin de garantir l'alimentation de pays à forte densité de population où l'accès au foncier est limité. Selon la Banque Mondiale pour la seule année de 2009, la demande foncière en Afrique était estimée à 39,7 millions d'ha<sup>19</sup>, alors que depuis 2001, 227 millions d'hectares ont été accaparés dans le monde<sup>20</sup>.

Ces tendances ont naturellement une incidence au niveau national et parfois se posent avec acuité.

#### ***1.4.2. Au niveau national***

- Faiblesse du taux d'accès des femmes au foncier :  
Dans les trois régions visitées, des exclusions ou injustices foncières à l'encontre des couches vulnérables sont constatées. Un faible taux d'accès des femmes au foncier est noté. À titre d'illustration, on peut évoquer la situation dans la communauté rurale de Agnam, région de Matam, où sur 417 affectations, seules 34 ont été prononcées au profit des femmes soit un taux de 8% ;

<sup>16</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Crise\\_financi%C3%A8re\\_mondiale\\_d%C3%A9butant\\_en\\_2007](http://fr.wikipedia.org/wiki/Crise_financi%C3%A8re_mondiale_d%C3%A9butant_en_2007)

<sup>17</sup> La Voix du Nord | mardi 30.03.2010. Voir aussi : <http://farmlandgrab.org/post/print/11907>

<sup>18</sup> Rapport économique sur l'Afrique 2012 réalisé par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) et l'Union Africaine (UA).

<sup>19</sup> Voir le rapport « Cultiver un avenir meilleur » réalisé par OXFAM et publié en juin 2011

<sup>20</sup> Voir l'étude « Terre et pouvoir » publiée 22 sept 2011 par Oxfam.

- **Persistence de pratiques foncières coutumières :**

En milieu rural, beaucoup de pratiques foncières coutumières ont survécu aux tentatives d'éradication et autres textes tentant d'imposer de nouvelles dispositions. Ce pluralisme juridique marqué par une coexistence de deux systèmes fonciers est constaté dans toutes les communautés rurales. Très peu d'occupations ont fait l'objet d'une affectation officielle par les conseils ruraux, ce qui laisse apparaître une certaine prédominance des occupations coutumières. Plus de 65 % des occupations sont en marge du droit foncier moderne dans les communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal<sup>21</sup> avec des taux plus élevés dans le Fouta.

En Afrique, 80 % des populations sont dépourvues de titres sur les terres qu'elles cultivent parfois depuis des siècles<sup>22</sup>. Dans le même registre, il faut également souligner la pratique de certains Conseils ruraux dans le Fouta qui ne prennent pas de délibérations foncières sans l'avis favorable des « propriétaires fonciers coutumiers » ;

**« Nous avons beaucoup de délibérations qui dorment dans les tiroirs à cause de l'opposition de certaines populations ou propriétaires coutumiers et le représentant de l'État ferme les yeux. Malheureusement ceci contribue à discréditer le conseil rural. Même la SAED avait des problèmes avant de réaliser l'aménagement dans la communauté rurale. Récemment la mise en application d'une délibération dans le cadre de la Goana pour les jeunes et une autre au profit d'un député ressortissant du terroir a été rejetée. »**

Soulé Guéladio BA Président du Conseil Rural de Agnam (région de Matam)

- **La décentralisation de la gouvernance foncière :**

La gestion foncière est décentralisée au Sénégal. Au niveau des communautés rurales, c'est le Conseil rural en tant qu'organe représentatif des intérêts des habitants qui gère les terres du

<sup>21</sup> Source PACR. Ce taux concerne les 09 CR de la zone d'intervention du Projet {Gandon, Ndiébène Gandiol (département de Saint Louis), Diama, Ngnith, Ronkh, Bokhol, Mbane (département de Dagana), Ndiayène pendao et Boké doalloubé (département de Podor)}.

<sup>22</sup> La ruée vers les terres agricoles : une arme à double tranchant. Interview de Paul Mathieu, expert des questions foncières à la FAO, publiée le 29/10/09 par OXFAM

domaine national sises dans le périmètre du terroir. Il le fait sous le contrôle du Sous-préfet représentant de l'État ;

- **Un rythme effréné de déforestation :**

Les zones à vocation sylvo-pastorale (forêts classées, aires protégées, réserves pastorales etc.) sont les premières victimes de l'acquisition de terres par de nouveaux investisseurs. C'est un signal fort de l'effondrement du système pastoral, voir d'une perturbation du mode de vie des pasteurs autochtones. Depuis quelques années, les autorités procèdent à la déclassification de forêts et aires protégées (réserve de Ndiaél, forêts classées de Thiès, keur Massar, Pout, Sébikotane etc.<sup>23</sup>) ;

Les communautés pastorales sont de plus en plus vulnérables, du fait de cette tendance lourde entraînant notamment une diminution de l'accès aux pâturages. En guise de réponse aux effets de ce phénomène évolutif, les nouvelles autorités n'ont proposé que la sédentarisation des éleveurs et de leurs troupeaux avec la promotion des cultures fourragères. Il faut également relever les effets de l'action humaine. En effet, les usagers locaux exploitent les ressources forestières de manière anarchique ;

- **Émergence d'une société civile et d'une citoyenneté foncières :**

Les populations locales sont soutenues par une société civile qui s'intéresse de plus en plus aux questions foncières. La gouvernance foncière doit systématiquement respecter les exigences de transparence, d'une consultation préalable des populations, du droit à l'information et de l'équité dans la gestion des ressources foncières. Le non satisfaction de ces exigences entraine très souvent des mouvements de protestation contre certaines décisions des autorités en matière foncière ;

- **Une urbanisation galopante et non contrôlée :**

La quasi-totalité des grandes villes sénégalaises sont aujourd'hui à l'étroit et jugent leurs limites territoriales exigües. Cette situation

---

<sup>23</sup> Décret n° 2008-1180 du 16 octobre 2008 portant déclassement de forêt classée à Sébikotane ; Décret n° 2012-366 et 2012-367 du 20 mars 2012 portant respectivement déclassement partiel de la réserve spéciale de Ndiaél

favorise une extension ou un « prolongement territorial » des communes dans l'espace des communautés rurales frontalières, ce qui entraîne naturellement un rétrécissement des terres agricoles au profit de l'immobilier. Une forte pression des communes et des promoteurs privés immobiliers s'exerce sur les terres de certaines communautés rurales et tout le long du littoral (Niayes). Ce phénomène qui constitue une menace sérieuse pour les acteurs agricoles de ces zones a fait l'objet d'un atelier organisé le 18 août 2011 à Rufisque par la Chambre de commerce et d'industrie de Dakar.

## Chapitre II

# État des lieux et analyse du cadre politique de la gestion du foncier rural



Avec la conjonction des facteurs abordés dans les tendances lourdes, le foncier est devenu un enjeu géopolitique, l'élément déterminant dans toutes les politiques de développement socio économique. À tous les niveaux, des dispositions sont en train d'être prises afin de mieux encadrer la gouvernance de cette ressource.

### II.1. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau international

Plusieurs initiatives ont été prises par le système des Nations unies (Directives sur le droit à l'alimentation adoptées en 2004, Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural tenue en 2006, etc.). Nous mettrons l'accent sur les Directives volontaires récemment approuvées par la FAO parce qu'elles s'appuient sur une approche globale de la problématique foncière et un processus de consultation inclusif lancé en 2009 pour leur formulation.

La FAO a officiellement approuvé le 11 mai 2012 les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Les Directives volontaires exposent des principes et des normes internationalement acceptés pour inciter à des pratiques responsables. Au sortir des nombreuses consultations, elles ont été finalisées par des négociations intergouvernementales menées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en faisant intervenir des responsables des gouvernements, des organisations de la société civile, des représentants du secteur privé, des organisations internationales et des universités. Les Directives ne sont pas des instruments juridiques contraignants, mais elles

proposent un cadre que les États peuvent utiliser pour développer leurs propres stratégies, politiques, législations et programmes nationaux .

Les Directives ont pour but la sécurité alimentaire et le développement durable. Elles visent à améliorer la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts, au profit de tous. À cet effet, elles accordent une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées tout en protégeant leurs droits. Pour les acteurs de la société civile, ces Directives peuvent être un outil pertinent pour lutter contre les phénomènes d'accaparement qui privent les agriculteurs les plus vulnérables des droits sur leurs terres et ressources naturelles. Toutefois, elles ne bannissent pas les « accaparements fonciers », elles reconnaissent que les investissements responsables des secteurs public et privé sont essentiels pour améliorer la sécurité alimentaire. Pour ce faire, des mécanismes de sauvegarde doivent être mis en place afin de protéger, d'une part, les droits fonciers des populations locales des risques potentiellement liés aux acquisitions de vastes étendues de terres, et d'autre part, les droits de l'homme, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et l'environnement.

Selon ces directives, les États devraient notamment :

- Reconnaître et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non ;
- Protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et violations, les pertes arbitraires de ces droits, etc. ;
- Promouvoir et faciliter le plein exercice des droits fonciers légitimes ;
- Donner accès à la justice ou à d'autres moyens de recours en cas de violation de droits fonciers légitimes et prévoir des indemnités rapides et justes en cas de privation de droits fonciers pour cause d'utilité publique ;
- Prévenir les différends fonciers, les conflits violents et la corruption sous toutes ses formes, à tous les niveaux et en toutes circonstances.

Les Directives ont également défini des principes de mise en œuvre contribuant à une gouvernance responsable des régimes fonciers :

- **Dignité humaine** : reconnaître la dignité et les droits égaux et inaliénables de tous les individus) ;
- Non discrimination et l'équité (accès équitable aux terres, forêts et aux pêches pour tous, hommes, femmes, jeunes et personnes vulnérables traditionnellement marginalisées etc.) ;
- **Approche durable et intégrée** des ressources naturelles ;
- **Égalité des sexes** (au-delà des textes, prendre si nécessaire des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique...) ;
- **État de droit** (adopter une approche fondée sur les droits, au moyen de lois largement diffusées dans les langues appropriées ...) ;
- **Consultation et participation** (engager une consultation et une participation active et en connaissance de cause des détenteurs de droits fonciers légitimes qui pourraient être affectés par les décisions foncières tout au long du processus décisionnel) ;
- **Transparence** (définir clairement et diffuser largement les politiques, lois, procédures et décisions dans les langues appropriées et sous une forme accessible à tous) ;
- **Obligation de rendre compte** ;
- **Amélioration continue** (apporter en permanence des améliorations aux mécanismes de suivi et d'analyse).

Cette nouvelle vision commune est une grande avancée dans le processus d'amélioration de la gouvernance foncière avec une attention toute particulière pour la protection des droits fonciers légitimes des populations rurales. Cette percée historique a fait dire au Directeur général de la FAO<sup>24</sup>, que cet instrument permet de « donner aux populations pauvres et vulnérables une sécurité d'accès et des droits équitables à la terre et aux autres ressources naturelles. » Il pense que cette possibilité est une condition fondamentale de la lutte contre la faim et la pauvreté.

---

<sup>24</sup> <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=28163&Cr=FAO&Cr1=>

Les organisations non gouvernementales (ONG) considèrent que l'approbation de ces Directives constitue une grande victoire pour la société civile dans sa lutte contre les accaparements de terre<sup>25</sup>, mais également dans la promotion de l'approche participative et démocratique. Les Directives Volontaires de la FAO jouissent en effet d'une légitimité incomparable par rapport à d'autres textes élaborés de manière unilatérale, notamment les Principes pour des Investissements Agricoles Responsables élaborés par la Banque Mondiale et ses partenaires.

## **II.2. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau africain**

L'Afrique principale destination des « accapareurs » ne pouvait pas ne pas réagir face à ce nouveau phénomène, à la mauvaise gouvernance des ressources foncières rurales et aux conflits qu'elle engendre. Il était urgent pour le continent d'engager une réflexion sur les nouvelles problématiques et enjeux du foncier. Il s'agit de promouvoir un cadre permettant le renforcement des droits fonciers et l'accès démocratique à cette ressource, la productivité et l'amélioration des conditions de vie des populations par la réduction de la pauvreté.

### ***II.2.1. Rappel du processus d'élaboration du cadre et des lignes directrices sur les Politiques foncières en Afrique (CLD)***

L'initiative conjointe sur les politiques foncières en Afrique a été lancée en 2006 par la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD). Elle a abouti en 2009 à l'élaboration du cadre et des lignes directrices sur les Politiques foncières en Afrique (CLD) qui ont fait l'objet d'une revue et d'un examen approfondis lors de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, tenue en avril 2009 à Addis Abeba (Ethiopie). La 13<sup>ème</sup> Session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine (UA) tenue en juillet 2009 à Syrte (Libye), a entériné le cadre et les lignes directrices

---

<sup>25</sup> OXFAM France newsletter 1 juin 2012

sur les Politiques foncières en Afrique (CLD). Elle a ensuite adopté la « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique » appelant à sa mise en œuvre effective. Les actes ainsi posés attestent de l'engagement politique du plus haut organe de prise de décisions de l'Union Africaine à encourager et aider les États membres à conduire des processus nationaux de politiques foncières.

Les Chefs d'État et de gouvernement se sont alors engagés à :

- Donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans les pays africains, à les lancer et à les superviser quelque soit l'importance de la contribution de l'ensemble des parties prenantes à ces processus, auxquels participent **la société civile**, le secteur privé et d'autres partenaires ;
- Appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique foncière ;
- Allouer des ressources budgétaires suffisantes pour conduire les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière, notamment le suivi des progrès.

Les Chefs d'État et de gouvernement ont par la suite décidé de :

- S'assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre notamment les jeunes et autre groupes vulnérables sans terres tels que les personnes déplacées ;
- Renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes qui méritent une attention toute particulière.

### ***II.2.2. Les grands axes du cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique***

Le Cadre et les lignes directrices ont défini et détaillé une série de mesures et principes en vue de la formulation de politiques foncières dans les États africains. Ils incitent les États africains à le faire en prenant en considération les dispositions ci-après :

- Aborder le foncier comme condition préalable à la croissance économique et au développement humain durable ;

- Considérer le foncier comme **une question politique hautement sensible** et conduire des processus inclusifs et participatifs d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières ;
- Assurer la pleine participation des femmes considérées comme les principales utilisatrices de la terre en Afrique ;
- Élaborer des politiques foncières ( les politiques antérieures sectorielles n'ont pas réussi à résoudre les problèmes fondamentaux sous-jacents au développement durable de l'économie foncière et de celles des secteurs associés) ;
- Promouvoir le consensus autour des exigences d'équité, de productivité, de gouvernance et de durabilité ;
- Impliquer davantage **la société civile** dont les contributions étaient ignorées ou faiblement prises en considération ;
- Mettre en place un dispositif de communication à travers une diversifié de canaux (c'est essentiel en matière de formulation de politique foncière) ;
- Faire des prévisions budgétaires adéquates pour couvrir les coûts de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières. La tendance à trop compter sur les bailleurs peut mettre en péril l'appropriation et la durabilité du processus de réforme, en particulier lorsque les financements diminuent ;
- Encourager et soutenir des processus fonciers participatifs et inclusifs ;
- Rendre disponibles les leçons (positives et négatives) et bonnes pratiques ;
- Concevoir une perspective africaine de positionnement pour aborder les questions foncières émergentes ;
- Créer une base de consolidation de la coopération et du partenariat en matière foncière ;
- Assurer la mise en œuvre effective des politiques foncières avec des stratégies réalisables précédées d'un état des lieux tant physique que culturel ;
- Élaborer un plan d'action assorti d'un phasage réaliste avec une estimation adéquate des coûts ;

- Mobiliser un engagement politique sans faille des élites dirigeantes ;
- Procéder à des révisions et réexamens éventuels à travers l'implication des acteurs ;
- Prendre en compte les instruments internationaux etc.

### **II.3. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau sous régional**

Ce niveau intermédiaire entre le continental et le national doit veiller à la conformité des politiques et législations foncières des États membres aux autres politiques et normes du cadre communautaire. L'UEMOA se voit, ainsi, de plus en plus interpellée sur la question foncière au regard de ses objectifs et missions.

Le rôle essentiel de l'institution sous régionale consiste à soutenir et faciliter les processus nationaux engagés par les États afin que leurs politiques foncières soient cohérentes avec les principes et les chantiers de l'intégration sous régionale. C'est le cas notamment pour la Politique Agricole de l'Union (PAU) ; la Politique de l'Aménagement du Territoire communautaire (PATC) ; la construction du marché commun au sein de l'espace UEMOA ; la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, ainsi que pour le droit d'établissement.

Tous ces instruments supposent un environnement d'accès sécurisé à la terre au sein de l'espace UEMOA. La bonne gestion du foncier contribue fortement à la préservation de la paix dans la région.

L'UEMOA est un pilier central dans l'appui à la formulation de politiques foncières respectueuses des normes sous régionales. Après l'adoption du Cadre et les lignes directrices par les Chefs d'États et de Gouvernement, elle a commandité une Étude sur « La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA<sup>26</sup> ». Cette étude a formulé les recommandations ci-après :

---

<sup>26</sup> L'Atelier de validation de l'étude a été tenu le 29 octobre 2009 à Dakar.

## **Recommandations sur l'accaparement des terres**

- Assurer un meilleur encadrement de l'accaparement des terres en préservant les intérêts des exploitants familiaux, en les consultant avant toute attribution de terre relevant de leur terroir et en les associant aux prises de décision ;
- Veiller à la préservation des intérêts nationaux dans une perspective à long terme...
- Renforcer les capacités de négociation des États et favoriser les approches de réponse concertée pour faire efficacement face à l'accaparement des terres.

## **Recommandations pour la mise en place d'un Observatoire foncier**

- Engager des concertations sur la mise en place de l'Observatoire régional sur le foncier en Afrique de l'Ouest ;
- Approfondir la réflexion sur la faisabilité de l'Observatoire ;
- Prendre des mesures appropriées pour une mise en place effective de l'Observatoire dans des délais raisonnables.

## **Recommandations pour le renforcement des capacités en matière de gestion foncière**

- Soutenir le développement des échanges d'expériences en matière foncière entre États membres ;
- Œuvrer pour la mise en place, au niveau régional, d'un cycle de formation sur le foncier ;
- Prendre en compte le financement des réformes foncières dans les mécanismes régionaux de financement existants.

## **Recommandations pour la synergie des actions**

- S'imprégner des processus en cours au niveau des États ;
- Faire le point des initiatives engagées par les autres partenaires au niveau régional et veiller à un partage de l'information ;
- Assurer la synergie et la complémentarité des actions en fonction des avantages comparatifs respectifs des différentes institutions.

## **II.4. Le cadre politique de la gestion du foncier rural au niveau national**

À travers différents politiques et instruments publics, le Sénégal s'est fixé un objectif d'émergence économique par la mise en œuvre de stratégies orientées vers une croissance accélérée et durable, afin de lutter efficacement contre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des populations. Cette dynamique s'appuie notamment sur l'amélioration de l'environnement des affaires et des investissements ainsi que sur des avancées dans les réformes structurelles majeures.

Bien gouverné et rationnellement mis en valeur, le foncier contribuera fortement à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. Toutefois, certaines contraintes tardent à être levées, du fait de la lenteur dans le processus de la réforme foncière. Pour mieux appréhender et analyser les actes posés par les autorités, nous les replacerons dans leur contexte en considérant deux grandes phases : la période antérieure à 2000 coïncidant avec le régime socialiste et celle qui commence en 2000 avec l'avènement des libéraux au pouvoir.

### ***II.4.1. Les actes posés avant 2000***

La première « politique foncière » du Sénégal a été matérialisée par la loi sur le domaine national. Celle-ci est marquée par la forte prise en considération de la tradition négro africaine qui bannit la propriété foncière privée au sens du droit romain. Cette position apparaît clairement dans le discours du Président SENHOR qui soutenait qu'il s'agissait « de revenir du droit romain au droit négro africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique noire traditionnelle.» Nous comprenons dès lors les principes directeurs de cette loi tels que :

- L'exclusion du droit de propriété au profit d'un droit d'usage qui interdit toute transaction foncière ;
- L'exploitation personnelle de la terre ou avec l'appui des membres de la famille ;
- L'obligation de résider dans le terroir pour mettre en valeur la parcelle etc.

La Politique d'ajustement du Secteur Agricole (PASA) est lancée en 1995 avec comme axes phares, le désengagement de l'État et le lancement de la réflexion sur la réforme du foncier rural. À cet effet, l'État commande une étude sur cette réforme qui conduit au Plan d'action foncier (PAF) élaboré en 1996.

Le Plan d'action foncier fait des propositions de réforme articulées autour de :

- L'option du statut quo qui repose sur le maintien du dispositif législatif actuel dans son intégralité ;
- L'option libérale marquée par une privation des terres du domaine national à travers la mise en place d'un marché foncier libre ;
- L'option mixte conciliant les deux premières en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession.

Le Plan d'action foncier est resté sans suite, même si toutes les propositions formulées depuis lors s'inspirent de l'une des trois options de ce document de base.

En 1997, un an après l'adoption du Plan d'action foncier, le Ministre du Budget du Gouvernement de Abdou DIOUF prononce une communication devant le Conseil Économique et Social, portant sur « le problème foncier au Sénégal ». Cette Communication laisse clairement entrevoir le choix de l'État pour l'option libérale. Le Ministre déplore la précarité du titre d'occupation délivré qui ne confère qu'un droit d'usage. Il soutient que ce titre ne peut en conséquence servir de garantie pour l'obtention des fonds nécessaires à une exploitation rationnelle de grande surface, avant de déclarer que « la nature de ces droits est un frein au développement d'exploitations agricoles à grande échelle. ». Même si l'immatriculation reste possible, il estime que ses procédures sont lourdes et contraignantes.

Poursuivant, il ajoute « (qu') une réforme foncière n'est pas à exclure pour répondre aux besoins de relance de la production agricole, de l'élevage et du développement du crédit agricole. » L'option libérale de privatisation du domaine national est ainsi clairement posée ; il annonce la volonté du Gouvernement de « revenir sur les solutions de

1964 en procédant à une immatriculation quasi générale des terres du domaine national en vue de leur réinsertion dans le circuit de l'économie nationale dans un contexte de libéralisation. » C'est dans ce contexte de balbutiement d'une réforme foncière dont les pistes et contours sont déjà tracés par les autorités qu'intervient le changement de régime avec l'arrivée des libéraux et le départ des socialistes.

### **II.4.2. Les actes posés après 2000**

Dès son installation, le régime libéral annonce les axes de la politique foncière à instaurer. La revue et l'analyse des déclarations, politiques et autres initiatives publiques de l'État montrent que le gouvernement a l'objectif de procéder à une réforme foncière afin que les acteurs économiques aient un accès plus facile et plus sécurisé au foncier. Le changement de régime intervenu à la tête de l'État en mars 2012, n'opère pas de rupture avec l'option libérale. Le nouveau pouvoir politique s'inscrit dans la continuité.

#### **II.4.2.1 Les actes posés entre 2000 et 2012 : Déclaration et documents de cadrage politique**

Première Déclaration de Politique Générale (DPG): Cette Déclaration prononcée par le Premier Ministre Moustapha NIASS devant l'Assemblée Nationale en juillet 2000, annonce une réforme de la loi sur le domaine national. L'option est prise pour une agriculture irriguée, intensive et motorisée. Ce modèle à base de capitaux exclut en grande partie l'agriculture paysanne.

**Programme National de Développement Agricole (PNDA) :** Il est élaboré sur la base de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Le souci de sécurisation foncière est clairement exprimé dans le Programme National de Développement Agricole dont un des objectifs stratégiques est «d'améliorer et de sécuriser la base productive» pour «la clarification des statuts juridiques du foncier et la sécurisation des investissements».

**Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP 2006-2010) :** selon ce document, le développement agro-sylvo-pastoral est le premier levier pour la création de richesses. En vue de lever

les contraintes dans l'accès à la terre, le DSRP a inscrit parmi ses priorités :

- « L'accès à la propriété foncière (...) qui constitue une préoccupation centrale (...) » ;
- « (Des) mesures visant à rendre le cadastre rural effectif pour réduire la vulnérabilité des activités agricoles. »

### **Document de Politique Économique et Sociale (DPES) 2011-2015 :**

Le Document de Politique Économique et Sociale classe le secteur agricole au rang de moteur de la création de richesses. Dans cette perspective, les politiques et stratégies à mettre en œuvre pour son développement sont axés sur la sécurité alimentaire et le développement de l'économie rurale. À cet effet, il faut lever certaines contraintes et prendre une série de mesures pour accélérer la croissance économique.

Contraintes à la production à l'investissement et à l'entrepreneuriat :

- Faible niveau de mise en valeur des aménagements ;
- Forte dépendance aux cultures pluviales ;
- Inadéquation de la politique foncière etc.

Mesures d'accélération de la croissance économique :

- Réalisation d'aménagements hydro-agricoles et promotion de la petite irrigation ;
- Accélération du processus de la réforme foncière.

Un Comité technique a été mis en place pour réviser et rendre le Document de Politique Économique et Sociale conforme à la vision des nouvelles autorités. Mais sur la question foncière, il ne faut pas s'attendre à un changement d'option ; la Déclaration de politique générale du Premier Ministre Abdoul Mbaye devant l'Assemblée nationale le 10 septembre 2012 s'est alignée sur les grands axes de l'option libérale du régime précédent.

### **Stratégie nationale pour l'Égalité et l'Équité de Genre (SNEEG)**

Cet outil (2005-2015) adopté par le Gouvernement du Sénégal est une réponse à un enjeu essentiel. Le développement durable et la

réduction de la pauvreté ne peuvent se réaliser sans l'élimination des inégalités entre homme et femme. Ce dessein de lier la question de la promotion de la femme, la croissance économique et le développement est devenu incontournable dans toutes les perspectives d'évolution de la société. Malgré tous les instruments internationaux auxquels le Sénégal a souscrit et le dispositif juridique national, la situation de la femme relativement à l'accès à la terre et à la sécurité foncière n'a pas beaucoup évolué. Les terres restent, pour l'essentiel, un patrimoine approprié et géré à l'échelle domestique. Or, ce sont les hommes qui se trouvent à la tête de la plupart de ces unités domestiques. Seules 5,47 % des femmes sont des chefs de ménage en milieu rural<sup>27</sup>. Leur position au sein du ménage limite leurs responsabilités dans le domaine du foncier.

## **Grands axes des différentes lois d'orientation sur le foncier rural**

### **Les orientations politiques générales :**

**Élaboration de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) :** À partir de **2002**, le processus d'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole, dont l'avant-projet comportait un chapitre portant sur le régime foncier, est lancé. Ce chapitre envisageait une large privatisation foncière de terres du domaine national. Ce projet a finalement été abandonné à cause d'une farouche opposition des producteurs ruraux et autres acteurs à la base qui avaient plutôt proposé et entamé une réflexion ascendante sur les propositions de réforme foncière.

**Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP) :** La Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale, qui a remplacé et élargi le champ d'application de la Loi d'Orientation Agricole, a été adoptée en 2004. Elle constitue alors le cadre de référence du développement de l'agriculture sénégalaise pour les 20 prochaines années, à travers la modernisation de l'exploitation agricole familiale et la promotion de l'entrepreneuriat agricole et rural. Pour ce faire, la LOASP avait prévu la définition d'une nouvelle politique foncière et la proposition d'une loi de réforme foncière dans les deux ans. Les articles 22 et 23 de la LOASP défi-

---

<sup>27</sup> GESTES : Recherche sur " Droits des Femmes et Accès au Foncier: une citoyenneté à conquérir". Etude publiée le 28 Juin 2010 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis.

nissent les objectifs et principes de la réforme foncière ainsi que ses principes qui sont :

- La protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales ;
- La cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables ;
- La transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.

Cette réforme avait entre autres objectifs :

- L'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture et en milieu rural ;
- La sécurité foncière des exploitations agricoles ;
- La dotation de ressources financières à l'État et aux collectivités locales ;
- L'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural et industriel.

Les orientations politiques spécifiques : Nous pouvons retenir essentiellement trois grands textes d'orientation spécifique susceptible d'avoir un impact sur le foncier rural.

Loi d'orientation sur la promotion des petites et moyennes entreprises (PME) : Cette loi votée en février 2008 contient des dispositions destinées à renforcer la viabilité et la compétitivité des PME. C'est une matérialisation de l'ambition de l'État de faire du secteur privé le moteur de la croissance économique notamment par le canal de l'agriculture considérée comme le plus grand pourvoyeur d'emplois. L'appui au développement des PME doit se faire dans le but de « créer plus d'emplois qualifiés en milieu rural et de réduire la taille du secteur informel. » Ici, s'affirme une volonté de mieux organiser les exploitations familiales informelles, non structurées et sans reconnaissance juridique. Pour une meilleure efficacité et des résultats plus probants des exploitations familiales, il faut s'inscrire dans cette perspective de modernisation.

L'une des grandes contraintes à lever pour la promotion des PME est, selon le Document de politique économique et sociale (DPES), liée au foncier. Il est donc nécessaire de procéder à une réforme facilitant l'accès et la sécurisation du foncier pour l'entrepreneuriat privé agricole.

Loi d'orientation de la filière des Biocarburants : cette loi votée en 2010 précise dans l'exposé des motifs que le développement des biocarburants permettra de réduire notre dépendance énergétique à l'égard du pétrole et du charbon et à long terme, les biocarburants apparaissent comme une nouvelle filière économique dont les retours sur investissement seront largement supérieurs à l'effort financier consenti. Le bioéthanol et les biocarburants sont devenus selon cette loi le « pétrole vert » de demain.

Cette loi votée en décembre 2010 est venue clarifier une politique déjà lancée depuis plusieurs années. L'ancien régime (2000-mars 2012) avait même érigé la promotion des biocarburants en axe majeur de sa politique énergétique en créant le département ministériel des biocarburants. D'importantes affectations de terres sont prononcées au profit d'investisseurs qui s'activent dans ce sous secteur. Cette dynamique a été fortement appuyée par le Ministre de la Décentralisation qui a envoyé une lettre-circulaire aux présidents de Conseil rural leur demandant « d'encourager par l'affectation de terre la culture du jatropha sur une superficie de 200 hectares, dans chacune des communautés rurales respectives<sup>28</sup> ». Cette politique de promotion des biocarburants a largement contribué à la ruée vers les terres rurales par des détenteurs de capitaux nationaux ou étrangers et a parfois entraîné mort d'hommes dans le camp des populations qui s'opposent à ces allocations foncières à grande échelle.

Instruments opérationnels d'appui à l'investissement privé : l'État a mis en place un dispositif institutionnel d'appui pour mieux asseoir un environnement favorable au secteur privé notamment dans les investissements fonciers. Il s'agit notamment de l'Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX), de la Stratégie de

---

<sup>28</sup> Lettre circulaire du Ministre de la Décentralisation et des Collectivités locales en date du 25 mars 2010.

la croissance accélérée (SCA), du Conseil présidentiel de l'investissement (CPI), de l'Agence pour le Développement des Petites et moyennes entreprises (ADPME), etc.

- Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX) : Cette agence créée en 2000 a notamment pour mission d'améliorer l'environnement des affaires et l'appui à la mise en œuvre des réformes allant dans ce sens. L'un des grands chantiers fonciers en cours à savoir la création de zones d'investissement agricole est initiée par cette agence.
- Conseil présidentiel pour l'investissement (CPI) : le CPI institué en 2002, est un cadre d'échange entre l'État et le secteur privé en vue d'identifier les contraintes majeures à la compétitivité de l'économie et de favoriser la formulation et l'adoption de réformes-clés allant dans le sens de l'amélioration du climat des affaires. L'une de ses premières propositions est la facilitation de l'accès au foncier.
- La Stratégie de croissance accélérée (SCA) a été mise en place pour accompagner la dynamique de croissance afin de réaliser des taux de 7% sur de longues périodes pour faire face aux défis de la mondialisation. La SCA vise à rendre opérationnel l'axe « création de richesse du DSRP ». Sa mise en œuvre permettra « de réduire, voir d'éradiquer la pauvreté<sup>29</sup> ». Elle vient soutenir les efforts déjà entamés dans le cadre du DSRP en vue d'atteindre les OMD en 2015.
- Agence pour le Développement des Petites et moyennes entreprises (ADPME) : L'Agence a été mise en place pour accompagner le secteur privé sénégalais composé essentiellement des PME. Elle accueille et informe les promoteurs et les opérateurs sur les différents services d'appui aux entreprises. Elle leur offre un ensemble d'informations pratiques sur la création et / ou le développement d'entreprise, les sources de financement et d'intermédiation financière locales et internationales accessibles aux PME.

---

<sup>29</sup> Message du Chef de l'État à la Nation du 31 Décembre 2005

## II.4.2.2. Les actes posés depuis 2012

Les nouvelles autorités issues de la dernière présidentielle de 2012 ne s'éloignent pas du sillage tracé par le régime précédent.

**Conseil interministériel tenu le 20 avril 2012 pour préparer la campagne agricole 2012-2013 :** Durant cette réunion, le Premier Ministre a affirmé que la nouvelle orientation agricole doit être porteuse de croissance et moins dépendante des aléas climatiques. Le conseiller spécial du Président de la République, Jacques DIOUF conçoit cette nouvelle orientation agricole avec de grandes exploitations privées, même s'il entrevoit une place pour le paysannat qui graviterait autour des grands périmètres avec de micros entreprises familiales.

**Conseil interministériel tenu à Saint Louis le 6 juin 2012 :** Conformément aux grandes orientations de la politique agricole de l'État, le Ministre de l'Agriculture a invité les privés et les industriels sénégalais à investir dans l'agrobusiness qui est «un secteur d'avenir<sup>30</sup>. »

Mme le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture s'inscrit dans le même sillage en déclarant que « le secteur privé est invité à prendre part activement au développement de l'agriculture [...] en vue d'une "renaissance agricole" du continent. » Dans plusieurs pays du continent, comme au Sénégal, ajoutera-t-elle, l'autosuffisance alimentaire reste un "vœu pieux", depuis les indépendances<sup>31</sup>.

### **Déclaration de Politique Générale du 10 septembre 2012 :**

Cette déclaration prononcée par le Premier Ministre Abdoul MBAYE ne déroge pas à l'orientation libérale de la gestion foncière qui vise à « stimuler l'investissement ». A cet effet, le nouveau Gouvernement s'est engagé à parachever les réformes structurelles identifiées dans le cadre du Conseil présidentiel pour l'investissement (CP).

Relativement à la réforme foncière, le Premier Ministre a annoncé qu'une vaste réflexion sera engagée en vue de satisfaire l'importante

<sup>30</sup> Voir le Soleil du 07/06/2012 page 5

<sup>31</sup> conférence de presse tenue le 07/09/2012 à Dakar en prélude de l'"Agri Business Forum" prévu du 25 au 28 novembre à Dakar

demande du secteur privé d'accès à des terres pour réaliser des projets phares, notamment dans le domaine du tourisme et de l'agriculture. Cette réflexion devrait selon M. Premier Ministre aboutir à une réforme attractive pour l'investisseur, tout en préservant les intérêts des populations.

Ce sera une opportunité pour mieux assurer la sécurisation des exploitations familiales agricoles et leur modernisation, en permettant l'accès des producteurs au crédit. Il apparaît clairement à travers ce discours que pour les nouvelles autorités, ce sont les investissements privés qui sont en mesure de relancer l'économie rurale et d'inverser la tendance marquée en 2011 par un taux de pauvreté élevé de 46,7% au niveau national et de 69,3% en milieu rural.

### **Analyse du cadre politique national**

Depuis le Plan d'action foncier de 1996, les différents régimes politiques successifs au Sénégal ont dans l'ensemble affirmé leur volonté de procéder à une réforme foncière. Malgré la multiplicité (trois) et la diversité (socialiste et libérale) de ces régimes, ce sont pratiquement les mêmes raisons (1) qui sont avancées pour les mêmes résultats (2).

Les arguments justificatifs de la réforme :

- L'insuffisante mise en valeur des terres agricoles par les exploitations familiales ;
- L'impossibilité d'utiliser la terre comme garantie pour l'obtention de crédit ;
- L'insécurité juridique du droit d'usage.

Les résultats attendus :

- Un environnement des affaires plus attractif pour l'investissement privé ;
- Un accès au foncier facilité et simplifié aux investisseurs ;
- Un accès au crédit agricole adapté pour les exploitations familiales avec l'utilisation de la terre comme garantie.

Les terres agricoles sont insuffisamment mises en valeur par les exploitations familiales parce qu'en dépit de l'engagement de faire de

l'agriculture le moteur de la croissance économique, les moyens techniques et financiers devant accompagner ce processus au profit de la paysannerie ne suivent pas. Les crédits budgétaires alloués à l'agriculture tournent autour de 5% du budget de l'État, alors que la Déclaration de Maputo demande aux États africains d'allouer au moins 10 % (Réf. DPES 2011-2015). Les résultats escomptés avec les différentes politiques agricoles n'ont pratiquement jamais été atteints et le secteur agricole a faiblement évolué, malgré un important potentiel en terres arables et en ressources en eau (fleuves Sénégal, Gambie, Casamance, Anambé etc.).

Le fait de considérer le droit d'usage comme synonyme d'une insécurité juridique est très discutable. Les orientations politiques envisagent de le remplacer par un droit de propriété en instituant un marché foncier. Le droit de propriété permet certes à son détenteur d'utiliser la terre comme garantie pour l'accès au crédit, mais il expose le petit paysan à la perte foncière à cause de la possibilité de vendre. Le paysan n'est plus à l'abri de la perte de ses terres et cette ressource qui n'est pas exclusivement un bien marchand ne sera pas répartie démocratiquement, mais selon la loi du marché. La perception paysanne de la terre est diamétralement opposée à celle de l'investisseur privé qui se soucie principalement de sa valeur marchande et du retour sur investissement. Pour le paysan, la terre a d'abord une valeur identitaire, il ne peut admettre d'en perdre la maîtrise ou envisager la perspective de se faire recruter comme ouvrier agricole.

**« Mon objectif est de tout faire pour laisser à mes héritiers des terres, comme l'ont fait mes ancêtres pour moi. »**

**Birahim DIOUCK Chef de village de Ronkh**

Cette situation risque de provoquer à long terme des conflits et des mouvements de contestation qui rendront le climat peu propice aux investissements. Le premier facteur de sécurisation d'un investisseur est la stabilité sociale.

Le droit d'usage, même s'il recèle des insuffisances est octroyé pour une durée indéterminée et ne peut être retiré en principe tant que

l'affectataire continue de mettre en valeur la terre. En réalité, le droit d'usage n'exclut pas systématiquement la possibilité d'obtenir du crédit bancaire. Le droit permet d'autres techniques et mécanismes pour y arriver. Ils sont largement relatés et décrits dans la Revue du Conseil Économique et Social<sup>32</sup>.

- Création d'un fond de garantie d'investissement foncier : ce fond est alimenté par le créancier et l'État. En cas d'insolvabilité auprès d'une banque, le fonds rembourse et le défaillant pourrait être poursuivi conformément aux articles 385 et suivants du code pénal relatifs au détournement des prêts consentis ou garantis par l'État. Le droit d'usage du débiteur pourrait être transféré au créancier en cas de non paiement. Les nouvelles autorités politiques ont envisagé la mise en place d'un nouveau outil financier adapté appelé Fonds de garantie et d'investissements prioritaires. Ce fonds pourrait, avec une forte volonté des autorités, jouer ce rôle de garantie auprès des organismes financiers afin de mettre à la disposition du paysannat les moyens financiers appropriés ;
- L'antichrèse est un contrat par lequel, un débiteur confère à son créancier la possession d'un immeuble avec la possibilité d'en percevoir les fruits jusqu'à parfait paiement ;
- Le warrant agricole est une sorte de gage sans déposséder le débiteur de ses biens. L'emprunteur donne en gage certains biens de son exploitation mais conserve la libre administration de ses biens. Le porteur de warrant peut toutefois faire vendre les biens engagés.

---

<sup>32</sup> SIDIBE Amsatou SOW, Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme, in La Revue du Conseil Économique et Social, N° 2, Février-Avril 1997, pp. 55-65

## Chapitre III

# État des lieux et analyse du cadre juridique et institutionnel régissant le foncier au Sénégal :



Ce chapitre sera abordé en deux grandes sous parties : le cadre institutionnel et le cadre juridique.

### **II.1. Le cadre institutionnel de la gouvernance foncière rurale**

Cette sous partie étudiera les acteurs étatiques et non étatiques de la gouvernance foncière.

#### **III.1.1. Les acteurs étatiques de la gouvernance foncière**

Les acteurs étatiques sont nombreux et diversifiés. Pour mieux les cerner et analyser leurs missions respectives, nous les abordons en fonction de leur niveau d'intervention (niveau déconcentré et niveau décentralisé).

L'administration du foncier agro-sylvo-pastoral fait appel à plusieurs départements ministériels au niveau central. Ceux-ci sont parfois représentés dans les régions par des services techniques pour mieux rapprocher l'administration des populations.

Nous pouvons essentiellement citer les structures ci-après :

- **Les services techniques de l'État**
- **Les services du Ministère de l'Agriculture**

Le ministère de l'Agriculture est représenté au niveau régional (DRDR), départemental en plus des agents techniques mis à la disposition des Centres d'appui au développement local (CADL) au niveau de l'arrondissement.

Ces différents échelons sont chargés d'assurer la responsabilité au premier chef de l'application de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale et de veiller particulièrement à la mise en cohérence des instruments et mécanismes pour assurer un développement durable, participatif et intégré.

Ce service accompagne les communautés rurales dans la mise en valeur du foncier agricole en apportant notamment une assistance technique aux exploitants et producteurs agricoles en termes de formation et d'encadrement des agriculteurs.

Il peut également intervenir dans l'encadrement des commissions techniques « agriculture » et « commission domaniale » du conseil rural et dans les préventions des conflits (agriculteurs-éleveurs).

#### • **Les Services du Ministère de l'Économie et des Finances**

Nous aborderons ici trois services rattachés à la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) et qui jouent un rôle clé dans la gouvernance foncière.

**Le service du Cadastre** : Service déconcentré, il est en charge de la définition de la consistance de la propriété foncière privée notamment sur le territoire communautaire. Il est particulièrement chargé de l'administration des terres immatriculées et détenues par l'État et les particuliers. À ce titre, il effectue les opérations de mesure et procède ou fait procéder à la délimitation des terrains privés à l'exclusion du domaine national. De même, il est chargé d'élaborer, de suivre et d'archiver les plans cadastraux qui renferment l'ensemble des éléments techniques des titres fonciers. Ce service joue le rôle de géomètre pour l'État.

Le Cadastre peut par ailleurs jouer le rôle de conseiller technique du conseil rural pour toute activité relative à la délimitation de la propriété foncière privée et à la production de support cartographique pour une meilleure visibilité de l'occupation foncière.

**Le Service de la Conservation Foncière** : Ce service détient dans ses archives les actes de propriété foncière privée enregistrés à la DGID. Il produit ces documents sur demande de toute personne

compétente quand les droits prévus sont acquittés. Il joue le rôle de gardien de la propriété privée, notamment les terres immatriculées et distraites du domaine national (terrain à usage d'habitation ou de culture). Il est en charge de la publicité des mutations de la propriété foncière. Son rôle ressemble à celui joué par un notaire.

**Direction de l'enregistrement, des domaines et du timbre :** Ce Service a en charge la gestion domaniale, c'est-à-dire la gestion du domaine public et du domaine privé de l'État (évaluation, estimation, vente, cession etc.). Les enregistrements relatifs aux actes de propriété foncière privée sont transmis au service de la Conservation Foncière.

**Direction des impôts :** Il appuie les collectivités locales dans l'identification des niches de recettes et la définition de l'assiette de la fiscalité foncière locale. Ce Service peut conseiller et apporter un appui à la communauté rurale en matière de rentabilité de la fiscalité foncière locale.

• **Ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales**

L'aménagement du territoire (AT) a un rôle clé en matière foncière. En effet, ce service est chargé de mener des travaux de prospective afin de percevoir les évolutions territoriales et mieux anticiper les évolutions des politiques publiques à conduire.

Le service de l'aménagement du territoire occupe une place centrale dans la réflexion sur la réforme foncière et territoriale en cours. Il doit assurer le suivi de l'application des lois sur le domaine national et la réforme de l'administration régionale et locale. Le service de l'aménagement du territoire peut également apporter une assistance technique dans la gestion des nombreux conflits de délimitation des limites administratives entre collectivités locales.

Le Ministre chargé des Collectivités locales peut, conformément à l'article 221 du Code des Collectivités (CCL) Locales suspendre ou provoquer la révocation par décret d'un Président de Conseil rural (PCR) auteur de spéculation sur les terres du domaine national. Cette

sanction administrative précédée d'une enquête ne fait pas obstacle à des poursuites judiciaires.

En outre, lorsque le Président du Conseil rural (PCR) refuse ou néglige d'accomplir un acte prescrit par la loi ou les règlements ou qui s'impose dans l'intérêt de la communauté rurale, le Ministre chargé des Collectivités locales peut, après l'en avoir requis, y faire procéder d'office (article 216 du CCL). La mise en demeure adressée au PCR doit être faite par écrit et indiquer le délai qui lui est imparti. Si aucune réponse n'est intervenue à l'expiration du délai imparti, le silence du PCR équivaut à un refus. Au nom du Ministre, le Sous-préfet prend les actes découlant de ce pouvoir de substitution.

### • **Ministère de l'Environnement**

Trois services de ce ministère sont abordés ici afin de mieux appréhender leurs rôles respectifs dans la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral.

#### **Service des Eaux et Forêts**

- Assurer la gestion, protection et délimitation des limites des zones classées ;
- Appuyer le suivi et l'entretien des parcours de bétail ;
- Appuyer la préparation de l'avis du Conseil rural et le suivi de la mise en valeur des zones amodiées sur la base du cahier des charges ;
- Donner un avis technique pour les demandes de défrichements ;
- Apporter un appui technique pour l'ouverture et l'entretien des pare-feux ;
- Signer avec le Président du Conseil rural les contrats de culture ;
- Délimiter la zone tampon entre zones de terroir et zones classées ;
- Appuyer la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement ;
- Appuyer les projets et activités de reboisement ;
- Encadrer la commission « Environnement et Gestion des ressources naturelles » du Conseil rural.

## **Service des Parcs Nationaux :**

- Identifier, créer, protéger et gérer des aires protégées ;
- Mettre en œuvre les conventions internationales relatives à une meilleure gestion de l'environnement ;
- Consolider et renforcer les acquis de la conservation de la biodiversité dans les aires protégées et leur périphérie ;
- Promouvoir la participation et les initiatives privées dans les activités relatives à la gestion ain si qu'à la valorisation des aires protégées et de la biodiversité en général ;
- Encourager la participation des populations locales aux activités de conservation, de restauration et de valorisation du réseau des aires protégées ;
- Augmenter le taux de couverture des aires protégées de 8 à 12 % du territoire national conformément aux recommandations du congrès de Rio (1992).

## **Service de l'environnement :**

Ce service est chargé de veiller à une prise en compte correcte de la dimension environnementale dans la gestion des terres et les investissements locaux sur le foncier. A cet effet, il mène des missions :

- De sensibilisation sur l'impact négatif de l'extraction frauduleuse de sable, de la pollution, de l'utilisation abusive des pesticides, de l'engrais, etc. ;
- De sensibilisation sur l'impact des affectations foncières au profit des établissements classés ;
- D'appui à la réalisation d'une étude d'impact environnemental pour tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement notamment ceux des investisseurs sur le foncier ;
- D'appuyer la l'élaboration et la mise en œuvre du plan local d'action pour l'environnement ;
- D'encadrer la Commission « Environnement et Gestion des ressources naturelles » du conseil rural.

## • Ministère de l'Élevage

La place de l'élevage comme activité économique phare dans beaucoup de communautés rurales fait jouer aux services déconcentrés de ce ministère, un rôle central à travers notamment l'appui technique à la gestion du foncier pastoral, à la prévention des conflits entre éleveurs et agriculteurs, à l'aménagement d'investissements pastoraux et pour le respect des règles pastorales du plan d'occupation et d'affectation des sols (parcours de bétail, alentours des points d'eau pastoraux, zones de pâturage etc.) en particulier dans les communautés rurales où le pastoralisme est très important.

## • Le Centre d'Appui au Développement Local (CADL)

Le Centre d'Appui au Développement Local (CADL), qui a remplacé les anciens Centre d'expansion rurale polyvalente, est le service technique de l'État le plus proche des populations rurales et le plus sollicité par le Conseil rural. Il apporte aux communautés rurales un appui technique diversifié portant sur la gestion des terres, la gestion des conflits, la participation aux travaux des commissions techniques notamment de la Commission domaniale, l'appui à l'installation des affectataires etc.

## • Les représentants de l'État

**Le gouverneur** assure le contrôle de la légalité des actes de la région et peut prendre des actes découlant du pouvoir de substitution défini à l'article 54 du Code des Collectivités locales. Le Préfet exerce les mêmes fonctions à l'endroit des communes. Toutefois, nous nous focalisons particulièrement sur le sous préfet et le chef de village. Le premier est le représentant de l'État auprès des communautés rurales dans lesquelles se trouvent l'essentiel des terres agro-sylvo-pastorales qui font l'objet de cette étude, alors que le second est membre de droit de la commission domaniale du conseil rural.

**Le Sous-préfet** a la responsabilité de coordonner « les actions de développement économique et social de l'arrondissement. Il est chargé de mettre en œuvre tous les moyens propres à susciter et à encourager la participation des populations aux actions de développement. A cet égard (...), il préside le Centre d'Appui au

Développement Local (CADL).<sup>33</sup>» Il apporte à la Communauté rurale une assistance permanente en le conseillant notamment dans les opérations foncières et en impulsant ses actions de développement dans le cadre de la programmation régionale et locale.

Il assure le contrôle de légalité des délibérations foncières qui sont soumises à son approbation préalable. Le sous préfet a par ailleurs une importante mission de veille au respect de l'ordre public et peut jouer alors le rôle de médiation etc.

Le Sous-préfet exerce dans les communautés rurales, les pouvoirs de police administrative qui lui sont conférés par la loi. Il dispose du droit de requérir les forces de sécurité et les forces armées. Dans cette optique, il est compétent pour prononcer la suspension de terres litigieuses. Le Sous-préfet joue alors un rôle central dans l'administration foncière. Il est d'une part chargé de l'approbation préalable des délibérations et d'autre part de veiller à la mise en application de celles-ci dans le respect de l'ordre public. Certains élus estiment ces pouvoirs sont « exorbitants » et poussent les Sous-préfets à exercer une pression sur les Présidents de Conseil rural pour leur faire prendre certaines décisions ou pour orienter les délibérations.

**« Certains Présidents de conseil rural veillent scrupuleusement au respect des desiderata du sous préfet, même si ceux-ci ne sont pas conformes aux intérêts des populations locales. Par exemple, ils peuvent faire voter l'octroi de terre sans la participation, le consentement éclairé des agriculteurs et pasteurs qui utilisaient ces terres ». Mboye SOW Conseiller rural à la communauté rurale de SYER (région de Louga)**

**Chefs de village :** ces autorités sont nommées par arrêté préfectoral sur proposition du Sous-préfet après consultation des chefs de carrés. Les chefs de village sont placés sous l'autorité du Sous-préfet et du Président du Conseil rural. Ils sont membres de droit des Commissions domaniales des Conseils ruraux, si celles-ci sont en mission

<sup>33</sup> Article 30 du décret n° 96-228 du 22 mars 1996 modifiant le décret n° 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

dans leurs villages respectifs. Ils sont, par ailleurs, chargés d'autres missions liées à la gestion foncière :

- Participer aux actions de développement économique, social et de protection de l'environnement ;
- Veiller à l'application des mesures prises par le représentant de l'État en vue d'assurer l'ordre et la sécurité ;
- Veiller à l'application des délibérations du conseil rural ;
- Procéder à la collecte de la taxe rurale ou de tout autre impôt ou taxe affecté au budget de la communauté rurale.

Il faut retenir ici, la responsabilisation, en première instance, des institutions locales dans le processus décisionnel foncier ainsi que dans la prévention et gestion des conflits liés au foncier. Toutefois, ces responsabilités devraient être renforcées notamment en convoquant systématiquement les Chefs de village aux réunions de délibération au même titre que les conseillers élus.

### III.1.1.2.7. Les acteurs étatiques du niveau décentralisé.

**La région** : La région est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle est administrée par un Conseil régional élu au suffrage universel direct.

Ces compétences sont précisées par l'article 25 du code des collectivités locales. La région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales.

La région peut ainsi mettre en place un cadre de concertation chargé de la planification et de l'harmonisation des politiques de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement dans les limites du périmètre régional. Elle n'exerce pas de tutelle sur les communes et les communautés rurales du territoire régional, par contre elle peut leur proposer toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements et autres actions de développement.

Elle a également la compétence de délivrer les autorisations de défrichement et d'amodiation des zones de chasse après avis du ou des Conseils ruraux concernés.

Le conseil régional est consulté par l'État avant toute opération que ce dernier initie sur le domaine national. Cette décision est également communiquée par la suite, pour information, au conseil rural.

**La communauté rurale :** « La communauté rurale est une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement (...) » (art. 192 CCL)<sup>34</sup>.

Selon l'article 195 du CCL, le conseil rural peut délibérer en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur :

- Les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi ;
- Le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ;
- L'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ;
- La nature et les modalités d'exécution des clôtures et des défenses limitant les fonds et protégeant les récoltes pendantes individuelles ou collectives ;
- Les servitudes de passage et la vaine pâture ;
- La protection de la faune et de la flore et la lutte contre les prédateurs et braconniers ;
- Le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points

---

<sup>34</sup> Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales

d'eau de toute nature ;

- La création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'État.

Toutefois dans certains domaines (article 199 CCL), le Conseil rural ne peut que donner son avis. C'est le cas par exemple pour tous les projets de développement concernant tout ou partie de la communauté rurale. Il s'agit principalement des projets initiés par l'État ou les investisseurs dans le domaine privé ou par l'État dans le domaine national. Il faut souligner que les parcelles destinées aux projets ou opérations initiés dans le domaine national par une personne physique où toute autre personne morale distincte de l'État sont affectées par la communauté rurale.

La communauté rurale doit également donner son avis sur le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération. Il faut déplorer que dans toutes ces situations, l'avis de la communauté rurale ne lie pas son destinataire.

Avant de conclure cette partie, nous évoquerons la Commission domaniale du Conseil rural. Cette commission technique est constituée des élus et des chefs de village. Elle dispose d'un pouvoir consultatif et d'investigation. À ce titre, elle est chargée de préparer les délibérations foncières du Conseil rural. Avant toute opération foncière, la commission mène une mission d'enquête et d'investigation foncière pour éclairer le conseil avant toute prise de décision. Les missions d'instruction portent notamment sur :

- La personne ayant déposé la demande (adresse, capacité de mise en valeur etc.) ;
- La parcelle (géo-localisation contradictoire, contenance, statut juridique, risques de conflits sur la parcelle etc.).

La Commission domaniale du Conseil rural est un cadre approprié pour impliquer la société civile locale dans la gestion du foncier rural en l'élargissant aux acteurs locaux, groupes vulnérables (femmes, personnes déplacées, éleveurs etc.), aux associations d'agriculteurs

ou d'éleveurs. Elle devrait également faire une large place aux services techniques afin de leur permettre de faire bénéficier de leur expertise et expérience au conseil en lui apportant tous les éclairages techniques nécessaires. Il pourra ainsi devenir un important dispositif de prévention des conflits. Cette commission domaniale élargie permettrait de lutter contre la non transparence et la spéculation foncières qui entourent la gouvernance du foncier par les acteurs politiques. La meilleure illustration de cette malgouvernance est aujourd'hui le nombre important de procédures judiciaires portant sur des conflits fonciers impliquant des élus locaux. Cette situation a amené le Président de la République à mettre en garde aux conseillers ruraux lors de l'assemblée générale de l'ANCR tenue en 2009 en s'adressant à eux en ces termes : « Ne vendez pas les terres. Vous n'en avez pas le droit. »

Après la délibération, la commission revient sur le terrain pour procéder au bornage du terrain et à l'installation physique des affectataires. Ces dispositions sont confrontées à l'épreuve de la pratique. Les Conseils ruraux ne sont pas assez outillés pour exercer efficacement ces nombreuses et importantes compétences. Leur faible capacité technique et humaine est frappante (absence de cartographie, de GPS, de registres fonciers fiables etc.). Le clientélisme politique et la tendance lourde d'une gestion en autarcie du foncier peuvent aussi être soulignés.

### **L'Agence régionale de développement (ARD) :**

La région partage, avec les communes et les communautés rurales, une Agence régionale de Développement (ARD), qui a le statut d'Établissement public local à caractère administratif. L'Agence régionale de Développement a pour mission générale l'appui à la coordination et à l'harmonisation des interventions et initiatives des collectivités locales en matière de développement local.

De façon spécifique, elle est chargée de :

- L'appui et la facilitation à la planification du développement local ;
- L'appui à la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plans nationaux d'autre part ;

- Le suivi-évaluation des programmes et plans d'actions de développement local ;
- L'élaboration, l'appui à l'exécution et le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'État ;
- L'élaboration et le suivi des contrats plans.

L'ARD apporte aux collectivités locales une assistance dans tous les domaines d'activités liés au développement et notamment à la gestion des terres. Toutefois, son appui aux activités foncières de la communauté rurale est très faible. Cette situation est notamment liée à la quasi absence de personnel qualifié en la matière au niveau des ARD et à l'autarcie qui entoure la gestion foncière au niveau des communautés rurales.

### III.1.2. Les acteurs non étatiques de la gouvernance foncière

Ces acteurs sont nombreux et très diversifiés. Nous nous intéresserons essentiellement à la société civile, aux autorités coutumières, aux organisations paysannes, aux Cadres locaux de concertation (CVD, CIVD) et aux partenaires techniques.

**La société civile foncière** : au sens large, la société civile est constituée de l'ensemble des acteurs non étatiques donc autonomes de l'État. Au Sénégal, certains phénomènes qui commencent à prendre de l'ampleur (accaparement de terres, spoliation foncière, exclusion et injustice foncières etc.) ont amené des acteurs tels que les ONG et les associations des droits de l'homme à prendre la défense des populations pour la protection de leurs droits fonciers légitimes menacés. Ces organisations se sont érigées en défenseurs de l'intérêt général avec parfois de grandes capacités techniques, humaines et financières. Elles mènent à côté des populations des actions de plaidoyer ou d'alerte de grande envergure en faveur du respect des droits des populations à la base. Cette dynamique enclenchée par la société civile devrait être élargie et renforcée pour apporter des réponses appropriées à l'accaparement et autres pratiques injustes souvent soutenus par les autorités et de puissants lobbies. Ces défis appellent une société civile plus organisée pour mieux prendre en charge les préoccupations foncières des populations. La société civile doit réclamer et occuper une place centrale dans l'élaboration de la

nouvelle politique foncière afin que les droits et intérêts des populations autochtones soient préservés.

**Cadres de concertation** : ce sont des espaces d'élargissement de l'approche participative, de la transparence et de démocratisation du processus de gestion foncière. Ces cadres réunissent toutes les catégories socio professionnelles de la communauté rurale (Chefs de village, associations de femmes, Conseil local de la jeunesse, Organisations des producteurs, Fédération des éleveurs etc...). Ils peuvent prendre la forme de CVD, CIVD etc.

Certaines communautés rurales soucieuses de la gestion paisible des ressources foncières donnent à ces acteurs le statut de « membres associés » à la Commission domaniale.

**« La connaissance du milieu et la proximité de ces acteurs avec les populations villageoises sont tellement importantes qu'ils devraient servir d'éclaireur à la commission domaniale dans sa mission d'investigation foncière ».**

**Abdou Aziz NDIAYE Président de la commission domaniale de la communauté rurale de RONKH (département de Dagana)**

**Autorités coutumières** entourées du conseil des notables, ces autorités participent au processus de démocratisation de la gestion foncière. Très souvent, le chef de village les associe aux travaux de la commission domaniale. Ces sages constituent un mécanisme de régulation, d'apaisement social et de médiation dans la prévention et la gestion des conflits fonciers surtout dans certaines zones (Fouta, Ferlo ou Diéri) où la prégnance des valeurs foncières coutumières est encore vivace. Dans ces communautés rurales, les autorités coutumières sont consultées par la Commission domaniale avant toute proposition au Conseil rural et en cas de conflits, elles sont encore la première instance à saisir.

**Les partenaires au développement**, conscients de la place du foncier dans la stabilité sociale et le développement économique ont décidé d'accompagner l'État du Sénégal dans le processus d'amélioration de la gouvernance foncière et de réalisation d'infrastructures structurantes en vue de moderniser l'agriculture et pour

augmenter la productivité agricole. On peut notamment citer la mise en place de Projets et Programmes tels que le PACR, le MCA, le PDMAS, le PDIDAS avec l'appui financier de partenaires comme l'Agence française de Développement, les Etats-Unis d'Amérique, l'Union Européenne, la Banque Mondiale etc.

## **III.2. Le cadre juridique de la gouvernance foncière**

Le cadre juridique est constitué par les textes régissant l'organisation foncière au Sénégal. Devant la multiplicité et l'hétérogénéité de ces textes, nous les avons classés en deux catégories : les textes généraux qui ne sont pas principalement destinés à la gouvernance foncière mais qui contiennent des dispositions touchant le foncier et d'autre part les textes qui régissent spécifiquement le foncier. Auparavant nous allons faire une revue générale des textes internationaux auxquels le Sénégal a souscrits en matière foncière.

### ***III.2.1. Les instruments juridiques internationaux***

À côté du cadre politique international (voir chapitre I), ces instruments posent des principes relatifs notamment à l'égal accès des différents segments de la population et à une gestion rationnelle et transparente des ressources naturelles. La réforme devra s'inspirer de ces principes et normes et les rendre effectifs.

**Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16 décembre 1966 :** La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 est un document fondateur qui doit rester la principale source d'inspiration des États pour promouvoir l'exercice universel des droits humains. Elle proclame le respect des droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. La Déclaration consacre également le droit individuel ou collectif à la propriété, dont nul ne peut être arbitrairement privé. Après l'adoption de cette Déclaration, l'Assemblée générale s'est orientée vers une Charte des droits de l'homme qui aurait force obligatoire. C'est dans cette optique qu'a été adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ses dispositions concernent notamment l'égalité de l'homme et la femme

pour les droits énoncés dans le pacte (droit au travail, le droit à de conditions de travail justes et favorables etc.).

**La Déclaration de Beijing adoptée en 1995 :** La communauté internationale a reconnu que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont des critères fondamentaux du développement, de la paix et des droits de l'homme. Toutefois, selon l'Administrateur du PNUD « Les progrès en faveur de l'égalité entre les sexes ont été lents et inégaux, ce qui rend plus difficile la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Nous devons tous œuvrer de toutes nos forces pour l'autonomisation des femmes et l'équité entre les sexes<sup>35</sup>. »

**La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification** dans les pays gravement touchés par la sécheresse signée à Paris en octobre 1994, elle a été ratifiée par le Sénégal en 1995. La principale recommandation de cette convention est la création d'un environnement juridique et institutionnel favorable à une pleine participation des populations et des collectivités locales à toute action de lutte contre la désertification et les effets néfastes de la sécheresse.

**La Convention sur la diversité biologique signée à Rio** le 5 juin 1992, elle a été ratifiée par le Sénégal le 14 juin 1994. L'objectif général de cette convention est d'amener les États parties à élaborer des stratégies de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. La convention vise également la prise en compte des coutumes et pratiques traditionnelles dans les législations nationales.

**La Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles** a été signée à Alger le 15 septembre 1968 et ratifiée par le Sénégal le 3 février 1972. Elle vise toutes les ressources naturelles notamment foncières et forestières et incite les États à une utilisation rationnelle de celles-ci en vue de leur conservation et de

---

<sup>35</sup> 54e session de la Commission de la condition de la femme réunie au siège des Nations Unies du 1 au 12 mars 2010 pour évaluer les progrès accomplis et les obstacles que rencontre encore l'autonomisation des femmes

leur développement pour le bien être de l'humanité.

**La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle est entrée en vigueur en tant que traité international le 3 septembre 1981. Cet instrument juridique fondamental est le plus complet pour la promotion des droits de la femme.



(Une femme halpular dans le Diéri) :  
Même le bébé au dos, la femme demeure une actrice de développement très dynamique.

**Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique :** l'adoption par l'Union africaine (UA) de ce Protocole est un pas important dans le cadre des efforts faits pour promouvoir et assurer le respect des droits des femmes africaines. Le Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique) lors du deuxième sommet de l'Union africaine. Le Protocole exige des gouvernements africains l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violence à l'égard des femmes en Afrique et la mise en œuvre d'une politique d'égalité. Les Etats se sont notamment engagés pour prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer aux femmes l'accès à « ... la terre et aux moyens de production alimentaire. »

**Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique 2004.** Les Chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union africaine, réunis en session ordinaire (troisième) à Addis-Abeba, ont réaffirmé leur engagement au principe de l'égalité entre homme et femme, tel qu'énoncé dans l'Acte constitutif de l'Union africaine.

**La Déclaration de Maputo sur l'Agriculture et la sécurité alimentaire.** Elle a été adoptée lors de la session ordinaire des chefs d'État et de gouvernement tenue à Maputo du 10-12 juillet 2003. En vue de la réduction de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et de la faim avant 2015, la Déclaration engage tous les États membres de l'Union africaine à accroître leurs investissements dans le secteur de l'agriculture, en lui allouant au moins 10% de leur budget national avant 2008. Malheureusement, un sondage réalisé par le NEPAD et l'Union africaine a conclu que 50% des pays ont dépensé moins de 5% de leurs budgets nationaux dans le secteur agricole.

**La convention du 12 septembre 1973 portant création du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)** révisée le 22 avril 1994 à Praia. Depuis 1989, le CILSS est engagé dans un processus de réflexion et d'évaluation des politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Il a tenu en 2006 à Bamako, un Forum qui « invite les chefs des États membres du CILSS, de l'UEMOA et de la CEDEAO à prendre les dispositions appropriées pour la discussion, la négociation et l'adoption à terme d'un instrument de politique foncière commune, telle qu'une Charte foncière sous régionale, favorisant la sécurisation des investissements, la préservation des droits des communautés locales et la gestion des intérêts nationaux de chaque État. »

Les textes susmentionnés appellent principalement à des actions visant l'équité dans l'accès à la terre, la gestion rationnelle des ressources naturelles et la préservation des droits des communautés de base.

### ***III.2.2 Les textes nationaux de portée générale***

**La Constitution** : la Constitution, adoptée en 2001 rappelle dans son préambule le respect de la personne humaine et son adhésion aux instruments juridiques internationaux. Cette volonté se traduit par les principes suivants : «respect des spécificités culturelles, respect des libertés fondamentales, accès de tous les citoyens, sans discrimination, à l'exercice du pouvoir à tous les niveaux, rejet et élimination, sous toutes les formes, de l'injustice, des inégalités et des discriminations». Des dispositions plus précises sont contenues dans le corps de la constitution.

L'article 1 consacre «l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans discrimination d'origine, de race, de sexe, de religion.» L'article 7 renchérit en posant le principe de l'égalité entre homme et femme en ces termes : «Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit.»

L'article 8 garantit à tous les citoyens les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs, dont celui de la propriété.

L'innovation est apportée par l'article 15 qui reconnaît de manière explicite les droits des femmes notamment ceux liés à l'accès aux terres. « Le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité. L'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi. » Cette avancée constitutionnelle ambitionne de lever les contraintes coutumières à l'accès des femmes à la terre. La femme voit ainsi consacré son droit à la terre.

L'article 19 dispose que «La femme a le droit d'avoir son patrimoine propre comme le mari. Elle a le droit de gestion personnelle de ses biens.» Cette disposition attaque les croyances refusant à la femme la capacité d'hériter, de disposer et de gérer personnellement un patrimoine foncier.

Dans l'ensemble, deux principes essentiels peuvent être retenus de ces dispositions constitutionnelles: l'égalité d'accès (homme/femme) à la possession et à la propriété de la terre et la garantie du droit de propriété. Selon le Président Abdoulaye WADE, les principes fixés par cet article sont très clairs. « Le droit de propriété est le socle sur lequel

repose notre modèle de développement économique (...) et la Constitution a clairement posé les bases de la future réforme foncière.<sup>36</sup> » Nous reviendrons dans la partie réservée à l'analyse de la loi sur le domaine national sur les risques liés à une généralisation de la propriété privée qui peut avoir des conséquences dramatiques.

**"La privatisation n'est pas une solution pour les ménages ruraux. S'ils détiennent un titre de propriété et qu'ils s'endettent, ils n'auront d'autres choix que la vente de leurs terres à un coût dérisoire. On constate déjà qu'avec le domaine national certains tentent de vendre et à fortiori si on leur octroie un titre de propriété. Le risque encouru est que les terres soient détenues exclusivement par les personnes riches"**

**Bilal DIOP conseiller rural, président de la commission agriculture de la CR de Nguer Malal (région de Louga)**

**Le Code minier :** ce code adopté en 2003 a été élaboré dans le souci de poursuivre l'effort déployé par le gouvernement sénégalais pour « rendre plus compétitif » le secteur minier. Il régit « la prospection, la recherche et l'exploitation des gîtes de substances minérales, ainsi que la détention, la circulation, le traitement, le transport, la possession, la transformation et la commercialisation des substances minérales (...). » La plus grande faiblesse de ce Code réside dans le fait que le secteur minier est exclusivement géré par l'Etat. « Tous les actes de prospection et de recherche minières, ainsi que de l'exploitation artisanale ou de petite mine et de l'ouverture et l'exploitation de carrières, sont autorisés par le seul Ministre en charge des mines (...). »

Le sous sol sénégalais est très riche et offre une grande diversité de substances minérales. Nous abordons dans cette étude l'exploitation minière à cause de son occupation extensive des terres agricoles, pastorales et sylvicoles d'une part et de son impact sévère sur le cadre de vie des populations d'autre part. On parle aujourd'hui d'un

---

<sup>36</sup> Discours du Président de la République lors de la Rentrée solennelle des Cours et tribunaux : janvier 2005

« Boum de l'Industrie minière du Sénégal » qui a abrité le premier Salon international des mines (SIM) en avril 2010. Deux interpellations reflètent nos craintes et préoccupations au regard des effets de ces exploitations minières. La première émane des populations de Kédougou qui sont comparées à des « mendiants assis sur des sacs d'or<sup>37</sup> » et la seconde de la région de Matam, où l'injustice est ainsi résumée : « La fortune à l'exploitant, la poussière aux populations<sup>38</sup> ». Ces projets se mènent souvent sans valeur ajoutée pour les populations autochtones.



Exploitation des phosphates de Matam

Durant de l'audience publique dans la communauté rurale de Mont Rolland sur l'impact du projet d'exploitation de carrière dirigé par un investisseur anglais attribuaire de 10 hectares dans une forêt classée, le Président de Conseil rural a dénoncé la procédure, certes légale mais suivie sans l'avis favorable de la collectivité locale. Poursuivant, il souligne que s'il est vrai que ces terres se situent dans une forêt classée qui relève de la compétence de l'État, il n'en demeure pas moins qu'elles se trouvent dans le périmètre de la communauté rurale. Il pose ainsi la question de la pertinence des audiences publiques qui

<sup>37</sup> <http://www.lequotidien.sn/index.php/economie/item/12265-developpement-le-programme-social-minier-cache-misere-on-compare-les-kedovins-a-des-mendiants-assis-sur-des-sacs-d-or>

<sup>38</sup> [http://www.dakaractu.com/Phosphates-de-Matam-La-fortune-a-l-exploitant-la-poussiere-pour-les-populations\\_a16914.html](http://www.dakaractu.com/Phosphates-de-Matam-La-fortune-a-l-exploitant-la-poussiere-pour-les-populations_a16914.html)

soulèvent des attentes très rarement respectées. Dans le même registre, il a cité l'exploitation de l'eau minérale de Mont Rolland située au village de Thiaye. Lequel village ne dispose pas d'eau potable pour sa population. « Tout se passe entre l'État et les sociétés concessionnaires. Les collectivités locales se contentent de ramasser les pots cassés, » se désole-t-il. Il est urgent de redéfinir les rapports entre le gouvernement, les sociétés minières et les populations des collectivités locales dans lesquelles se trouvent les sites d'exploitation. Le Président Wade a reconnu publiquement lors du premier Salon international des mines (SIM) qu'il est nécessaire que s'instaure « un partenariat win-win (gagnant-gagnant) pour que les populations puissent tirer le maximum de profits de l'exploitation de leur sous-sol. »

Empruntant une célèbre phrase du défunt Chef d'État ivoirien, Félix Houphouët BOIGNY, il s'adressa aux sociétés minières présentes au SIM : « Ensemble, enrichissons nous ! ». Cet appel interpelle aussi bien la Commission technique mise en place par les nouvelles autorités en vue d'une refonte de la politique minière que les collectivités locales et les acteurs de la société civile.

**Le code forestier** : ce code (n°98/03 du 08 janvier 1998) a été adopté après le Sommet de RIO de 1992. Il a permis l'introduction d'une série d'innovations. Il s'agit notamment de :

- La reconnaissance d'un droit de propriété des personnes privées sur leurs formations forestières ;
- La faculté pour l'État de concéder la gestion d'une partie du domaine forestier à des collectivités locales ;
- La possibilité d'accorder aux collectivités locales des subventions sur le Fonds forestier national etc.

Malheureusement les résultats obtenus sont parfois en contradiction avec les objectifs visés. On constate une rareté des contrats de culture permettant aux populations d'avoir des exploitations agricoles dans le domaine forestier de l'État. À titre d'illustration, on peut évoquer le cas des communautés rurales de Ngnith et Ronkh. Confrontées à l'étroitesse de leur territoire, elles ont sollicité en vain la possibilité de mettre en valeur les riches terres de la réserve de Ndiaël que l'État a finalement déclassée au profit de gros investis-

seurs<sup>39</sup>. L'État contribue ainsi au vaste processus de déforestation.

**Le Code de l'environnement** : le premier Code de l'environnement a été adopté en 1983. Mais c'est presque 10 ans après que les pouvoirs publics ont érigé en priorité la gestion environnementale dans les politiques publiques en mettant en place un département ministériel spécifiquement chargé de ce secteur. Le Code de l'environnement en vigueur (loi n° 2001-01 du 12 avril 2001) est un nouveau cadre juridique rénové. Il prend en compte tous les éléments fondamentaux de la protection de l'environnement et répond à l'évolution de la politique nationale de protection des ressources de l'environnement ainsi qu'à l'accroissement des normes et principes internationaux souscrits par le Sénégal.

Ce code prend en charge des aspects, qui touchent directement à la mise en valeur des terres, tels que l'importance des études d'impact, la mise en œuvre des principes et mesures énoncés dans l'agenda 21, la prise en compte de certains principes importants en matière de protection de l'environnement (développement durable, conservation, utilisation durable). À cet égard, on peut souligner l'interdiction de l'utilisation des organismes polluants sur la terre qui favorise la régénération du sol et permet d'éviter que la terre ne devienne inutilisable pour l'agriculture.

**Le Code de l'urbanisme** : Nous abordons principalement ce code (loi n° 2008-43 du 20 août 2008) dans cette étude pour l'innovation apportée en son article 54. Cet article dispose que des « ...réserves foncières peuvent être constituées par voie d'immatriculation des terres du domaine national en ce qui concerne l'État ... » Nous devons rappeler pour mieux appréhender la portée de cette disposition que l'immatriculation était possible dans les zones pionnières et les zones de terroirs relevant des communautés rurales pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. Or l'article 54 du nouveau Code de l'urbanisme donne à l'État le droit de se constituer des réserves foncières par voie d'immatriculation des terres du domaine national et cela sans aucune limitation territoriale ni décla-

---

<sup>39</sup> Une superficie de 26 000 ha a été déclassée dans cette réserve pour l'attribuer à la société SENETHANOL.

ration préalable d'utilité publique. Pour certains observateurs<sup>40</sup>, cette disposition est clairement une modification de la Loi sur le domaine national, insérée dans un Code de l'urbanisme dont la préoccupation ne doit se limiter qu'à la manière de construire, et ce au détriment des droits que les Conseils ruraux tenaient de la Loi sur le domaine national.

En se donnant la possibilité d'immatriculer des terres sans formalité préalable, l'État a fait sauter un verrou qui l'autorisait exclusivement pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique en vue de rendre les transactions avec les investisseurs plus diligentes et simplifiées. Cette stratégie de réforme silencieuse est d'ailleurs une suite logique d'une volonté déjà établie par l'article 24 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales qui précise que pour les projets et opérations que l'État initie sur le domaine national, l'État prend la décision après consultation du Conseil régional et de la Communauté rurale ou des Communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Sans aucune autre formalité, il se contente juste de les consulter et leur avis ne le lie pas.

**Le Code des investissements :** Les avantages douaniers, fiscaux et sociaux, accordés dans le cadre de ce Code<sup>41</sup> visent à créer les conditions favorables à une relance de l'investissement privé. L'impact de ces dispositions sur le foncier est évident, si l'on sait que les grandes opportunités d'investissement au Sénégal ont comme réceptacle le foncier. Il s'agit principalement de l'agriculture, du tourisme, du secteur minier, de l'industrie, de l'immobilier etc.

La mise en œuvre du Code des Investissements n'a cessé de révéler des lacunes et insuffisances. Malgré les nombreuses mesures d'incitation à la décentralisation des activités productives, elle n'a pas donné les résultats escomptés à l'intérieur du pays. L'ancienne Directrice Générale de l'APIX avait évalué les Investissements réalisés au Sénégal à quelque 1 031 milliards de F CFA par an dont 80% est situé à Dakar<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Voir article publié par Me Doudou NDOYE (Walf 04/06/2010)

<sup>41</sup> Loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements.

L'absence d'une implication efficiente des pouvoirs locaux dans la négociation et la procédure d'installation de l'investisseur est à déplorer dans le cadre de ce Code. L'autre faiblesse est la modicité des retombées pour les populations trouvées sur place (emplois précaires, ouvriers agricoles etc.) et les collectivités locales abritant ces projets (faiblesses/inexistence de retombées fiscales, etc.). Les collectivités locales ne sont là que pour gérer des conflits sans gagner « grand-chose » de l'exploitation de leurs terres et de leurs autres ressources.

L'État est conscient de l'importance des pertes occasionnées par les exonérations fiscales. Le Conseil des ministres du 6 octobre 2011 les a estimées à environ 300 milliards de francs CFA/an, « au détriment du contribuable sénégalais. » L'ancien Chef de l'État Maître Abdoulaye Wade, avait d'ailleurs donné des instructions au Gouvernement pour préparer un projet de loi « supprimant » ces exonérations.

### **III.2.3. Les textes spécifiques**

À côté des textes généraux, le droit foncier au Sénégal est particulièrement régi par trois textes essentiels : la loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'État, la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière (abrogeant le décret de 1932 sur le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française) et la loi 64-46 sur le domaine national.

**Le Code du domaine de l'État** - Il porte sur le domaine public et le domaine privé de l'État. Ces deux domaines s'entendent de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers de l'État. Ceux de ces biens qui en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée ne sont pas susceptibles d'appropriation privée constituent le domaine public. Les autres biens constituent le domaine privé.

Ce domaine est l'un des trois segments du foncier sénégalais à côté du domaine national et du domaine privé des particuliers. Dans les communautés rurales, les terres sont affectées sans tenir compte de

---

<sup>42</sup> Communication prononcée par Aminata Niane, Directrice générale de l'Apix, au Conseil économique et social le 20 avril 2011.

leur statut juridique ; on pense en général que toute terre située sur le territoire de la communauté rurale relève du domaine national. Dans la communauté rurale de Mbane par exemple, une délibération a été prononcée sur un bail (relevant du titre foncier de l'État<sup>43</sup>). L'autre incongruité est que le domaine public fluvial couvre les berges du fleuve, alors qu'une partie des cultures de décrue se fait sur ces zones. C'est pourquoi la procédure légale pour disposer de ces parcelles n'a jamais été respectée. En effet, ces demandes concernant les projets ou opérations sur le domaine public maritime ou fluvial, initiées par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale sont adressées au receveur des domaines, qui après instruction les transmet aux fins de délibérations au Conseil régional qui requière l'avis de la collectivité locale où se situe le projet<sup>44</sup>.

Devant « l'insécurité juridique » occasionnée par la Loi sur le domaine national et la lenteur dans la délivrance de baux aux investisseurs, l'État envisage de verser des terres du domaine national dans son domaine privé. Les transactions foncières seront ainsi simplifiées et l'accès des investisseurs au foncier facilité sur ces nouveaux espaces appelés « zones d'investissements intensifs<sup>45</sup>».

### **Loi 07/2011 du 30 mars 2011 portant organisation de la propriété foncière**

Le régime de la propriété foncière a été établi au Sénégal par le décret du 26 juillet 1932 (sur le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française) qui organisait le système de l'immatriculation des terres et des livres fonciers. Ce texte a été abrogé et remplacé par cette loi de 2011.

Ce régime a pour but d'organiser la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles, et en leur délivrant un titre foncier définitif et inattaquable. De même, l'immatriculation est définitive et constitue une preuve et la consécration de la propriété et des droits réels par l'inscription au

<sup>44</sup> Art 10 décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'état, du domaine public et du domaine national.

<sup>45</sup> Voir rapport du Conseil présidentiel de l'investissement tenu en juin 2010.

livre foncier. Ces droits réels permettent de faciliter les transactions et d'assurer la sécurité du crédit. Ils sont considérés par les pouvoirs publics comme un levier indispensable pour la modernisation de l'agriculture, dans l'optique d'une meilleure sécurité juridique et de la promotion de l'investissement privé. Cette vision politique d'octroyer la propriété privée sur les terres du domaine national est matérialisée par le rythme effréné d'immatriculation de ces terres au profit d'investisseurs qui dévoie la notion d'« utilité publique ». Cette extension rampante du domaine privé au détriment du domaine national réduit le pouvoir foncier des Conseils ruraux. Toutes ces terres immatriculées échappent aux Communautés rurales et tombent sous l'emprise de cette loi sur la propriété foncière. Devant l'ampleur du phénomène, on peut légitimement affirmer que cette stratégie est une forme progressive d'appropriation privative des terres. Il est clair pour l'État que le statut du domaine national ne participe pas à la modernisation du secteur agricole, il constitue à la limite une contrainte. En atteste cette révélation de la Directrice Générale de l'APIX qui soutient que l'Agence a un portefeuille de plus de 20 milliards de francs Cfa en souffrance, à cause de l'indisponibilité foncière et de la précarité des titres<sup>46</sup>.

L'État ne se contente pas de vouloir délivrer sur les terres des titres sécurisés ; il veut en faciliter l'accès. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre l'engagement de l'ancien régime de tout mettre en œuvre pour que les terres « soient accessibles aux promoteurs privés à des prix préférentiels (...) et relativement bas<sup>47</sup> ». On comprend dès lors pourquoi Ziegler, sociologue et spécialiste du Tiers -Monde, affirmait que des investisseurs ont bénéficié au Sénégal de largesses du régime de WADE et que des milliers d'hectares de terre de la vallée du fleuve Sénégal ont été attribués dans des conditions douteuses<sup>48</sup>.

### **La loi 64-46 du 17 juin 1964 portant domaine national**

Ce texte a opéré en 1964 une clarification et une simplification du régime juridique des terres au Sénégal qui était antérieurement marqué par la coexistence d'une législation coloniale hétéroclite et

<sup>46</sup> Voir le communiqué du Conseil Présidentiel tenu en novembre 2008

<sup>47</sup> Voir communiqué du Conseil des Ministres du 21 janvier 2012

<sup>48</sup> Joint au téléphone par la Rfm depuis la Suisse (16 aout 2012) et [http://www.nettali.net/article.php3?id\\_article=26532](http://www.nettali.net/article.php3?id_article=26532)

des droits coutumiers locaux. L'exposé des motifs donne déjà une idée sur l'origine de ces terres. En effet, « L'État, héritier légitime des anciens pouvoirs coutumiers, devient l'unique « Maître » de la terre qui est purgée de tous droits et érigée en domaine national. »

Selon l'article 1 de cette loi « constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente. Ne font pas partie non plus de plein droit du domaine national, les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État. » Nous imaginons l'étendue de ces terres, si l'on sait que la résistance du régime coutumier à l'immatriculation a fait qu'à peine, 1% des terres était immatriculé au moment d'accéder à l'indépendance.

### **Constitution du domaine national**

Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories, en fonction de leur destination :

1. Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes ;
2. Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement ;
3. La zone des terroirs correspond en principe, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage ;
4. La zone pionnière, qui englobe les terres résiduelles destinées à accueillir des programmes d'aménagement et de développement.

### **Caractéristiques de la Loi sur domaine national :**

- Abrogation des règles coutumières (lamane) ;
- Interdiction des transactions foncières (location, vente, mise en gage etc.) ;
- un droit d'usage assorti d'une obligation de mise en valeur au profit exclusivement des résidents de la communauté rurale ;
- Gratuité des terres du domaine national, aucun impôt n'est perçu sur l'occupation et l'exploitation de ces terres ;

- L'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directement ou avec l'aide de leur famille la mise en valeur de ces terres. Autrement dit la mise en valeur est personnelle ou à la limite familiale ;
- Décentralisation de la gestion foncière : ce sont des instances issues des populations qui sont chargées de gérer le foncier rural sous la supervision de l'État ;
- Les délibérations foncières sont prononcées par le Conseil rural et ne sont exécutoires qu'après l'approbation du Sous-préfet ;
- seul l'État peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique (ces terres peuvent être cédées par l'État à des tiers) ;
- La transmissibilité successorale des terres n'est pas automatique. L'affectation prend fin de plein droit au décès de l'affectataire. Le passage devant le conseil rural est obligatoire pour une nouvelle délibération au profit des héritiers. Cette procédure est rigoureusement encadrée et la nouvelle demande des héritiers est assortie de délai (3 mois) ;
- L'affectation est prononcée pour une durée indéterminée. Toutefois, la désaffectation peut être prononcée dans les cas suivants :
  - ✓ à la demande de l'affectataire ;
  - ✓ mauvais entretien des terres ;
  - ✓ insuffisance ou absence de mise en valeur ;
  - ✓ inobservation répétée des règles fixées en matière d'utilisation des terres ;
  - ✓ cessation d'exploitation personnelle ou avec l'aide de la famille ;
  - ✓ intérêt général exigeant que les terres aient une autre affectation etc.

Cette loi est l'une des meilleures constructions juridiques du Sénégal. Elle a permis l'unification du régime foncier sénégalais et une démocratisation de l'accès au foncier au profit des couches vulnérables (femmes, groupes sociaux minoritaires, personnes n'appartenant pas à des lignages propriétaires fonciers etc.). La Loi sur le domaine national a en outre largement contribué à la préservation des ressources foncières, elle a été un verrou contre leur pillage.

**« La plus belle caractéristique de la loi sur le domaine national est l'égalité de toutes les personnes dans la distribution foncière. Je ne pense pas que cette loi devrait être fondamentalement modifiée ».**

**Mounirou SALL : Président de la commission domaniale  
de Nguer Malal**



Séance de travail avec la commission domaniale de Nguer Malal.  
Mounirou Sall en boubou bleu, Bilal Diop au fond en boubou blanc  
et Ayib Séye (commission hydraulique) en bonnet noir à gauche.

L'obligation de mise en valeur doit être maintenue. Elle permet de rendre les populations actives et d'éviter l'insécurité alimentaire. L'interdiction des transactions foncières a permis quant à elle, de maintenir les terres dans le « patrimoine de la communauté rurale ». Toutefois dans les communautés rurales, les populations détentrices de terre utilisent de façon illégale des modes de faire valoir indirect. Il serait pertinent et plus conforme à la réalité locale de permettre certaines transactions comme le prêt ou la location. La location peut constituer un moyen de lutte contre la pauvreté pour le bailleur. Cette

transaction devrait être approuvée par le Président de Conseil rural après paiement de frais d'enregistrement pour le compte du budget de la Communauté rurale. Cette réforme aura une incidence sur la nature du droit d'usage conféré. Le droit d'usage devra être conservé dans ses grands principes avec des assouplissements autorisant ces modes de faire valoir indirect. Toutefois l'interdiction de la mise en gage et de la vente doit être maintenue.

**« La vente et la mise en gage ne cadrent pas avec les valeurs fondamentales et les intérêts des populations rurales. Ces deux transactions peuvent entraîner la perte définitive de la terre et instaurer soit la pauvreté, soit l'exode pour aller grossir les bidonvilles ».**

**Bilal DIOP, Président de la commission agriculture de la CR de Nguer Malal.**

Des anachronismes et lacunes sont notés dans ce texte et il convient de les enlever. À titre d'illustrations, on peut citer :

- L'article 3 du décret 72/1288<sup>49</sup> qui dispose que l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directement ou avec l'appui de la famille la mise en valeur des terres. Cette disposition, est trop restrictive et exclut toute autre forme de mise en valeur comme l'entreprise ou même le recrutement direct de personnel supplémentaire (ouvrier agricole, conducteur d'engins etc.). Elle constitue un frein aux investissements et à la modernisation de l'agriculture ;
- Le concept de « membre de la communauté rurale » n'est pas défini par la loi, mais il est évident que le bénéficiaire de terre doit, aux yeux de la loi, avoir un lien territorial avec la communauté rurale. Selon le décret 64-573, la désaffectation est prononcée si l'intéressé cesse de résider sur le terroir<sup>50</sup>. Ce critère de résidence est un verrou à lever. Il peut même être analysé comme une injustice sociale, parce que que tout Sénégalais doit pouvoir librement s'établir partout sur le territoire national et jouir

<sup>49</sup> Décret 72/1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales.

des avantages des zones à haut potentiel économique disposant d'avantages comparatifs (maîtrise de l'eau, foncier aménagé etc.). Sur le terrain, on constate l'existence de vastes superficies non mises en valeur, d'où l'exigence d'ouvrir l'accès au foncier à des personnes non résidentes dans la communauté rurale susceptibles de contribuer à son développement en partenariat avec les populations locales.

- Le principe de gratuité de la terre est dépassé. La terre doit être la principale source de recette budgétaire pour les Communautés rurales au moment où la taxe rurale est très faiblement recouvrée. Dès l'instant que certaines transactions sont admises, il est facilement acceptable qu'une redevance frappe désormais la terre agricole. Toutefois, les taux fixés par les Communautés rurales doivent tenir compte de la capacité contributive des populations locales.

**Réglementation pastorale :** une loi portant code pastoral a été annoncée depuis 1975 par une Ordonnance, mais jusqu'à présent ce texte n'est pas encore pris. À l'heure actuelle, le régime du pastoralisme est défini dans des textes différents : la loi de 1964 relatif aux zones de terroir, l'arrêté n°5180 du 13 mai 1985 portant tarification de l'eau des forages pastoraux et le décret n° 80-268 du 10 Mars 1980 qui organise les parcours du bétail ainsi que les conditions d'utilisation des pâturages et des points d'eau pastoraux. Plusieurs autres textes connexes s'intéressent à la problématique. Il s'agit notamment du code forestier, du code de l'eau et du code des collectivités locales.

Le décret 80-268 définit les pâturages comme « ...l'ensemble des espaces libres utilisés pour l'alimentation des animaux ou susceptible de l'être ». L'étroitesse de plus en plus marquée de ces pâturages, multiplie les risques de conflits entre agriculteurs et pasteurs qui partagent le même espace, malgré l'existence de mécanismes tels que le POAS ou la réglementation des dates d'ouverture et de fermeture des pâturages post culturaux.

---

<sup>50</sup> Art 18 décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi 64-46.

Le code forestier autorise le pâturage et le passage des animaux domestiques en forêt en vue de l'alimentation du bétail, même si cette possibilité est rigoureusement encadrée. Ainsi toute personne qui fait paître des animaux domestiques dans les parties réservées, peut être condamnée au paiement d'une amende allant de 20 000 F CFA à 200 000 F CFA et à une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement (article 51).

On comprend aisément, devant les nombreux défis contemporains qui assaillent ce sous secteur, la pertinence d'élaborer un Code pastoral visant d'une part une meilleure prise en charge des nouvelles réalités et préoccupations du pastoralisme et d'autre part une mise en cohérence de ces différentes dispositions pour apporter des réponses idoines aux nombreuses contraintes liées à l'évolution et aux mutations de l'élevage : avancée des cultures vers les terres pastorales, obstruction des couloirs réservés au bétail par les investissements fonciers massifs, déforestation et diminution conséquente des espaces pastoraux.



La zone sylvo-pastorale (Boulal département de Linguère)

## Les textes de la décentralisation

- **Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales (CCL)**

Cette loi confirme la compétence des Conseils ruraux d'affecter et de désaffecter les terres du domaine national comprises dans le territoire

de la Communauté rurale. Les dispositions foncières contenues dans ce code prévoient la possibilité de transfert par l'État aux collectivités locales, des prérogatives qu'il exerce sur tout ou partie de son domaine. L'État peut en effet, transférer à une collectivité locale la gestion d'une partie de son domaine public. Il peut également cogérer avec une collectivité locale ou lui affecter ou céder, à titre onéreux ou gratuit, des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci (Article 11).

Par ailleurs, l'article 193 du Code dispose que la Communauté rurale est créée par décret qui fixe les limites de celle-ci. Toutefois, ces décrets portant création des communautés rurales se limitent à lister les villages constituant la communauté rurale, sans déterminer avec précision et matérialiser les limites. Cette imprécision des limites des terroirs de communautés rurales et l'insuffisante maîtrise par le conseil rural de son espace et de ses ressources foncières, constituent autant de contraintes à lever, pour asseoir une politique foncière moderne.

Le code se soucie également de l'implication des populations dans le processus décisionnel. L'article 225 CCL précise que « ...Les séances du Conseil rural sont publiques. Tout habitant de la communauté rurale a le droit de consulter le registre des procès-verbaux des délibérations.... ». Autrement dit toute personne ressortissant de la communauté rurale peut assister aux réunions du Conseil rural ou consulter le registre dans lequel sont enregistrés tous les comptes rendus des réunions du Conseil rural. Dans le même ordre d'idées, il faut rappeler que les décisions foncières sont collégiales. Elles sont prises par le Conseil rural, institution décentralisée constituée de personnes élues par les populations au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Ce régime représentatif est une forme indirecte de participation des citoyens à la prise de décision. Les actes pris dans le domaine foncier sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État afin de mieux exercer le contrôle et de minimiser les risques de conflits.

Relativement à la participation des populations, la démarche utilisée à Nguer Malal doit être reproduite et généralisée dans les communautés rurales.

**« Nous suspendons les délibérations, s'il y a tant soit peu contestations. Au moins chaque village est représenté aux séances du Conseil rural. Pour les villages qui n'ont pas de conseillers, nous leur avons demandé de se concerter et de choisir un « conseiller coopté » qui est convoqué au même titre que les conseillers officiels, même s'il n'a pas voix délibérative. Nous donnons la parole à toute l'assistance. »**

**Samba KANTÉ Président du Conseil rural de Nguer Malal  
et Membre du Bureau de l'ANCR**

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

Le principe de base de cette loi est le suivant : le domaine national et le domaine public, propriétés indivisibles de la nation tout entière, restent sous la responsabilité de l'État qui peut en transférer la gestion aux Collectivités locales.

L'État peut donc transférer ces terres, il peut en outre, prendre des terres relevant de la compétence de ces collectivités locales sans grande formalité. L'article 24 de la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 dispose en effet, que « ....Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'État prend la décision après consultation du Conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. » Cette décision est communiquée, par la suite pour information, au Conseil régional et à la communauté rurale ou aux communautés rurales concernées.

Cette disposition introduit une facilité, qui permet à l'État de mettre la main sur des superficies du domaine national sans obtenir l'avis favorable du conseil rural concerné. Il se limite tout simplement à le consulter.

### **III.3. Expériences de gouvernance foncière dans d'autres pays**

Dans les expériences ci-après, de nouvelles réformes foncières ont été entreprises. L'objectif est le même ; il s'agit d'assurer à l'ensemble

des acteurs ruraux un accès équitable au foncier, la garantie de la sécurisation de leurs investissements, la conciliation entre légalité et légitimité, bref la réduction de la pauvreté et la sécurisation foncière. Toutefois, les approches sont différentes d'un pays à un autre. Le Sénégal peut s'inspirer de cette panoplie d'expériences dans la formulation de sa nouvelle politique foncière.

### **III.3.1. Burkina Faso :**

C'est la loi n° 034-2009 du 16 juin 2009 qui régit le foncier rural dans ce pays. La loi ne s'applique qu'au foncier agro-sylvo-pastoral. Elle supprime le monopole foncier de l'État sur l'ensemble des terres.

#### **Reconnaissance des droits fonciers coutumiers**

Les chartes foncières sont des règles ou conventions locales s'inspirant des coutumes ou usages locaux. Elles sont élaborées au niveau local pour permettre aux populations de préciser et d'adapter la législation aux particularités du milieu rural et à la spécificité des besoins locaux.

#### **Transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété**

Il est délivré aux populations rurales une Attestation de possession foncière (APF) après demande adressée à la commune et à l'issue d'une procédure contradictoire. L'attestation est enregistrée dans le registre local des possessions foncières rurales. Transmissible par succession, elle peut être cédée entre vifs, à titre gratuit ou onéreux. Pour être opposable aux tiers l'acte de cession doit être inscrit dans le registre des transactions foncières rurales. Cette formalité d'inscription donne lieu à une formalité de paiement de droit ou taxe. Le détenteur de l'Attestation de possession foncière peut demander la délivrance d'un titre de propriété.

#### **Reconnaissance des transactions foncières**

L'Etat et les collectivités territoriales peuvent consentir sur leurs terres aménagées ou à aménager des baux emphytéotiques au profit des particuliers souhaitant réaliser des investissements. En fonction des contextes, la priorité sera accordée aux opérateurs ruraux locaux (Organisations de Producteurs). Pour éviter que les paysans ne ven-

dent leur terre, on leur donne la possibilité de la louer pendant une période bien déterminée. Au terme du contrat, les contractants peuvent renouveler le contrat. Après le décès d'un détenteur d'une Attestation de possession foncière, sa femme et ses enfants sont les seuls héritiers.

### **III.3.2. Benin :**

Le foncier rural est régi en République du Bénin par la loi 2007-03 du 16 octobre 2007. Cette loi s'applique au domaine privé rural de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'aux terres rurales appartenant aux personnes physiques ou morales de droit privé. Ces dernières sont détenues soit par immatriculation soit en vertu des règles coutumières.

#### **Reconnaissance des droits fonciers coutumiers**

Le Certificat foncier rural (CFR) est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume et les pratiques locales. Il est également enregistré. Il peut servir de garantie pour l'octroi de crédit (Article 9). Les communautés à la base peuvent édicter des règles spécifiques de gestion des terres rurales. Les personnes jouissant d'un droit d'usage sur des terres rurales acquises selon les coutumes qui n'ont pas fait l'objet de la pleine propriété exercent sur leur terre toutes les prérogatives attachées à leur droit.

#### **Transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété**

Le détenteur d'un Certificat foncier rural peut introduire une requête en vue d'obtenir la propriété de la terre rurale correspondante. Cette propriété est établie par son inscription aux livres fonciers (Article 62).

#### **Reconnaissance des transactions foncières**

Le transfert à titre définitif d'une terre régie par les coutumes peut s'opérer par achat, succession, donation, etc. Les terres rurales sous l'emprise de la coutume peuvent également faire l'objet de droit d'usage délégué (location, prêt, métayage, mise en gage etc.). Le transfert doit en outre faire l'objet d'un contrat écrit et conclu devant

la section villageoise de gestion foncière. Ce contrat s'appuie sur le Certificat foncier rural correspondant à la parcelle concernée.

### **III.3.3. Côte d'Ivoire**

Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine du Foncier Rural, modifiée par la loi n° 2004-412 du 14 août 2004 est venue régir exclusivement le foncier rural qui constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Elle vise entre autres objectifs à sécuriser les investissements dans le domaine foncier rural et à faciliter le passage au droit moderne, plus sécurisant pour les propriétaires du domaine foncier rural, leurs héritiers et partenaires.

#### **Reconnaissance des droits fonciers coutumiers**

Le certificat foncier est une innovation de taille introduite par le législateur ivoirien pour reconnaître et formaliser les droits fonciers coutumiers. Ce document vient pallier un vide juridique car, par le passé, il n'était pas possible de justifier sa propriété sur un terrain rural avant son immatriculation au registre foncier. L'autre grande innovation de la législation ivoirienne est la délimitation des ressorts territoriaux des villages avant de procéder à la délimitation des parcelles agricoles privées, en vue de la délivrance des certificats fonciers.

#### **Transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété**

Le détenteur du Certificat foncier doit requérir l'immatriculation de la terre correspondante en vue de la transformer en titre foncier. Celui qui prétend à l'immatriculation foncière (titre foncier) devra justifier d'abord de sa nationalité ivoirienne. Les personnes morales telles que les sociétés sont exclues du processus d'immatriculation, seuls peuvent être détenteurs de titres fonciers dans le domaine foncier rural, l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques de nationalité ivoirienne. La différence entre le Certificat foncier et le titre foncier tient au fait que le Certificat foncier est évolutif ou transitoire tandis que le titre foncier est définitif. Il reste cependant que les deux titres établissent la propriété sur un terrain du domaine foncier rural et donnent droit, à leurs bénéficiaires, aux mêmes avantages.

## Reconnaissance des transactions foncières

Le Certificat foncier autorise à son détenteur toutes les transactions foncières. Ainsi les terres coutumières certifiées peuvent notamment servir de garantie auprès des organismes financiers, être vendues ou mises en gage.

### III.3.4. Canada

La particularité de ce pays, est qu'il a une loi qui empêche d'acheter des terres pour des non-résidents sans l'autorisation d'une commission dénommée Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Cette autorisation est accordée à ceux qui manifestent l'intention de s'établir au Québec. Depuis dix ans, la Commission n'a accordé que 543 autorisations pour une moyenne de 2700 hectares par année. Selon le Ministère de l'Agriculture, « C'est une stratégie pour surveiller de près le phénomène de l'accapement des terres et pour éviter la vente de très grandes superficies à des intérêts étrangers.<sup>51</sup>» Le Sénégal, pour plus de sécurité et de transparence, devrait s'inspirer de cette expérience et ouvrir cette Commission à la société civile et aux organisations paysannes, même si l'investisseur doit être installé sur le domaine privé de l'État.

Cet exemple québécois est plus mesuré que ceux de certains pays d'Amérique latine, en l'occurrence le Brésil, la Bolivie et l'Uruguay où l'État a tout simplement interdit la vente de terre aux étrangers.

### III.3.5. Zimbabwe

Le Zimbabwe a expérimenté au lendemain de son indépendance en 1980, une politique de redistribution foncière. C'est en 2000 que le Président Robert Mugabe a lancé le programme de réforme agraire afin de redistribuer aux populations noires sans terre les vastes étendues détenues par les exploitants blancs. Cette réforme a eu des conséquences néfastes. Le Zimbabwe qui était le grenier agricole de l'Afrique Australe commence à connaître un déclin économique et une multiplication des pénuries alimentaires. Aujourd'hui près de cinq millions de zimbabwéens n'ont pas accès aux ressources alimentaires

---

<sup>51</sup> publié par laterre.ca | 18 mars 2010

et dépendent de l'aide internationale<sup>52</sup>. L'État n'a pas assez de moyens pour accompagner les nouveaux exploitants (crédit, fourniture d'engrais, formation, etc.) en conséquence, la production agricole a fortement chuté.

### **III.4. Analyse comparative avec le Sénégal :**

Certains aspects de ces modèles sont reproductibles au Sénégal, d'autres le sont moins. Cette analyse se focalisera sur les trois points étudiés pour chacun des pays susmentionnés.

#### **Reconnaissance des droits fonciers coutumiers**

Concernant cette question, le Sénégal est en avance par rapport à ces pays. La loi sur le domaine national de 1964 n'a pas rejeté les droits fonciers coutumiers, comme certains le pensent. Elle les a plutôt reconnus. L'article 15 de cette loi dispose que « les personnes occupant et exploitant personnellement des terres du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les exploiter et à les occuper ». Cependant contrairement à la Côte d'Ivoire ou au Bénin, où la totalité du patrimoine traditionnel familial ou individuel est reconnue, pourvu qu'il n'y ait pas de contestation, au Sénégal par contre, seule la partie que l'occupant est en mesure de mettre en valeur lui est attribuée. La décision de désaffectation peut être prononcée pour insuffisance de mise en valeur, sur la portion non exploitée afin de l'affecter à d'autres demandeurs. Cette clause prévue au Sénégal respecte davantage la démocratie et la justice sociale dans la distribution foncière.

#### **Transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété**

Cette possibilité a fait l'objet d'une forte option politique dans les pays susmentionnés qui leur donne un avantage sur le Sénégal. Elle a été généralisée et un dispositif d'appui a été mis en place pour accompagner les exploitants ruraux dans les formalités et procédures, notamment en Côte d'Ivoire. Il est vrai qu'au Sénégal, la loi sur le do-

---

<sup>52</sup> Yves THEBAULT : Zimbabwe : Les obstacles à une réappropriation équitable de la terre par l'État et sa population : 12 / 2007 ; <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7521.html>

main national a déjà prévu cette possibilité, mais il faut reconnaître qu'elle n'est pas assez connue et diffusée auprès des populations rurales concernées. L'article 3 alinéa 2, de la loi sur le domaine national reconnaît le droit d'immatriculer « aux occupants du domaine national qui à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions installations, aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent ». Mais très peu de particuliers ont recouru à cette possibilité. « Seuls 115 immeubles du domaine national ont été immatriculés tant en milieu rural qu'en milieu urbain<sup>53</sup> ». La sensibilisation des personnes concernées faisait défaut. Le délai de déclaration était trop court, il était fixé à 6 mois à compter de la date de publication du décret d'application.

## **Reconnaissance des transactions foncières**

Tous ces pays ont admis les transactions dans leurs législations foncières respectives. Le certificat foncier ivoirien autorise à son détenteur toutes les transactions foncières. Ainsi les terres coutumières certifiées peuvent notamment servir de garantie auprès des organismes financiers, être vendues ou mises en gage. Au Bénin, les personnes jouissant d'un droit d'usage sur des terres rurales, acquises selon les coutumes et qui n'ont pas fait l'objet de la pleine propriété, exercent sur leur terre toutes les prérogatives attachées à leur droit.

Au Sénégal, le domaine national exclut toute forme de transaction. Malgré leur interdiction, les transactions sont persistantes dans l'espace rural sénégalais. Les populations rurales sont habituées à certains modes d'accès et transactions foncières coutumières. Ces transactions peuvent être admises. Toutefois, il faudra minutieusement les encadrer pour éviter tout bradage du foncier rural au profit des détenteurs de capitaux. Le prêt, la location, la succession peuvent être autorisés, mais la vente doit rester interdite, pour écarter tout risque de dépossession.

Devant l'ampleur de la vente foncière en Côte d'Ivoire, le Président du Conseil général de Lakota s'est vivement élevé contre les

---

<sup>53</sup> Le régime foncier sénégalais publié dans Ethiopiques numéro 14 revue socialiste de culture négro-africaine avril 1978 par le Professeur Abdel Kader BOYE

transactions abusives dans la région. Le Gouverneur, déclare, quant à lui qu'il ne peut comprendre « pourquoi des chefs de famille peuvent brader leur patrimoine, au détriment de leurs progénitures ». Allant plus loin, il considère que « vendre la terre est un crime »<sup>54</sup>. Ces autorités estiment que ce phénomène pourrait constituer à long terme un obstacle à la cohésion sociale et à l'investissement et entraîné l'insécurité dans la région. « Partout dans nos villages aujourd'hui, à cause des motos, les jeunes bradent les terres », se désole le Président du Conseil général<sup>55</sup>. L'État doit prendre des mesures pour préserver davantage les terres rurales.

Le Canada a pris des dispositions rigoureuses pour éviter la vente de grandes superficies à des intérêts étrangers. Il faut un mécanisme pour mieux maîtriser la boulimie foncière aussi bien des étrangers que des nationaux. Cette régulation qui concerne également les nationaux est d'autant plus nécessaire, qu'au Sénégal plus de 90% des investissements sont réalisés par des Sénégalais<sup>56</sup>. La liste des affectataires dans la communauté rurale de Mbane, qui comprend essentiellement des Sénégalais, indique qu'il faut également surveiller les pratiques des acteurs nationaux.

### **Le respect du principe de subsidiarité**

Le Sénégal doit systématiquement s'inspirer de l'exemple des pays qui ont mis en place des instances de proximité pour mieux se rapprocher des populations dans la gestion du foncier rural. Il est vrai qu'en matière de décentralisation, le Sénégal a fait des progrès considérables, mais les Conseils ruraux sénégalais chargés d'administrer le foncier sont au niveau communautaire, alors que les instances qui s'en occupent dans ces pays sont à un niveau « infra communautaire ». Il s'agit des Comités villageois de gestion du foncier rural (Cote d'Ivoire), des Commissions foncières villageoises au sein des Comités villageois de développement (Burkina) et des Sections villageoises de gestion foncière (Bénin). Le CNCR a fait une proposition pertinente

---

<sup>54</sup> In bulletin hubrural. Mise en ligne : 4 avril 2008

<sup>55</sup> Lakota : Le conseil général en guerre contre la vente abusive des terres, publié par Notre Voie du 04/05/10

<sup>56</sup> Affirmation du Chef de service Juridique de l'APIX lors de l'atelier de restitution de la revue de la réglementation foncière commanditée par le PDMAS.

dans ce sens pour la mise en place au niveau local de comités fonciers villageois.

## **Délimitation des terroirs**

La délimitation des terroirs est une grande innovation dans l'expérience foncière ivoirienne. Cette initiative inexistante au Sénégal est une nécessité pour réduire les conflits larvés, latents ou manifestes. Au Sénégal, les communautés rurales ne sont pas délimitées avec précision. Cet état de fait est une source permanente de conflit. La sécurisation foncière ne peut en effet, être établie si les limites de la zone de compétence territoriale ne sont pas précisées et matérialisées. Les conflits de territoire sont récurrents entre communautés rurales sénégalaises contigües et entre communautés rurales et communes. Par exemple, la communauté rurale de Ronkh, dans le delta du fleuve Sénégal connaît des litiges de limites administratives avec les trois collectivités locales suivantes qui l'entourent : communauté rurale de Diama (sur deux zones différentes), communauté rurale de Ngnith et Commune de Mbagam. Cette situation a un effet négatif sur l'autorité du Conseil rural et sur la mise en valeur de ces terres frontalières dont l'exploitation finit souvent par être suspendue à cause de conflit. C'est notamment le cas entre Guédé et Ndiayéne Pendao dans le Podor.

Les études réalisées (Rapport sur les frontières administratives et classification foncière) par l'Agence de mise en œuvre du Millenium Challenge Account/Sénégal dans la vallée du fleuve Sénégal ont ouvert une piste pour une méthode de résolution concertée et participative de ces litiges et conflits à propos des limites territoriales. La démarche expérimentée a permis d'aboutir à un début d'accord sur un tracé et de règlement des questions de droit et d'intérêt entre les communautés rurales de Ronkh et Diama. La consolidation et la validation de cette méthode au plan national serait une avancée importante dans le cadre de la gestion du foncier au Sénégal.

---

<sup>57</sup> En 2011 le MCA/Sénégal –Travaux préparatoires à la sécurisation foncière- a réalisé un ensemble d'enquêtes et études sur le foncier, notamment : inventaire de l'occupation des sols, évaluation des acteurs, évaluation des outils, renforcement des capacités, détermination locale des principes et procédures d'affectation des terres,

Concernant la problématique « genre et foncier », le constat dans tous ces pays est qu'une femme a moins de chance d'être propriétaire ou exploitante de terre qu'un homme. Le principe d'égalité inscrit dans les textes est vidé de tout son sens par les pratiques. La quasi-totalité des Etats francophones de la sous région ont reconnu et confirmé les droits coutumiers exercés sur les terres, alors que ceux-ci charrient des pratiques qui discriminent les femmes. Toutefois, certains pays comme le Mali, conscient de la précarité de la situation de la femme et des autres couches défavorisés a prévu des mesures de discrimination positive à leur profit. L'article 24 de la loi d'orientation agricole dispose que l'État privilégie les femmes, les jeunes et les groupes vulnérables comme exploitants agricoles, notamment en favorisant leur accès aux facteurs de production ou par des mécanismes d'appuis techniques ou financiers particuliers. Dans la même perspective, des préférences sont accordées aux femmes lors de l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur fonds publics. Mais dans beaucoup de pays, la législation est neutre et ne fait pas de distinction dans le domaine du genre. Malgré, le principe d'égalité, la proportion de femmes parmi les exploitants agricoles en Afrique subsaharienne est très faible et tourne autour de 15%<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Rôle des femmes dans l'agriculture FAO (2010) - Figure 8

# Pratiques et Outils de gouvernance foncière



Pour de multiples raisons, les acteurs et usagers du foncier ont fortement tendance à s'écarter du dispositif législatif, réglementaire et institutionnel décrit ci-dessus. Des investigations sur le terrain nous ont permis de recueillir les jugements de certains acteurs sur cet état de fait.

- Des représentants d'organisations de la société civile estiment que les élus ne connaissent pas la loi sur le domaine national. Ils subissent des pressions ou font valoir leurs intérêts particuliers. Quant à l'État, à travers son administration territoriale, il ne s'acquitte pas correctement de sa mission de contrôle rigoureux des décisions du conseil rural.
- Des dirigeantes de groupement de promotion féminine, déplorent le fait que les femmes n'aient quasiment pas accès à la terre malgré le principe d'égalité inscrit dans les textes. Elles pensent, que cette situation relève surtout de pesanteurs sociales traditionnelles encore vivaces. Toutefois, il faut également souligner le faible nombre de demandes émanant des femmes.
- Les élus rencontrés pensent que la loi sur le domaine national est bonne et préférable au régime coutumier. Mais ils demandent davantage d'appui de la part de l'administration, surtout pour l'application de leurs décisions quand elles sont conformes à la loi.

Les pratiques souvent observées dans les collectivités locales et reconnues par certains acteurs rencontrés ont fini de s'imposer comme éléments «naturels» de la gestion du foncier.

La non maîtrise du foncier au plan de la gestion technique par les collectivités locales du delta (zone du pays, qui connaissait la plus grande pression foncière) avait fait sentir la nécessité d'élaborer des

outils de gestion pouvant compléter les principes et procédures de la loi sur le domaine national afin d'aider à la bonne gouvernance du foncier par les conseils ruraux. Ainsi furent élaborés, les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (à partir de 1996-1997), la Charte du Domaine Irrigué (2007) sur impulsion de la SAED. À partir de 2008, l'opération a été amplifiée d'abord par le Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR/VFS) et ensuite par l'Agence de mise en œuvre du Millenium challenge account (MCA). Ces programmes ont complété ce dispositif d'outils (toujours en compagnie de la SAED) avec un diagnostic complet de l'état d'occupation des terres (légal, coutumier, sans statut, autres modes), puis l'élaboration d'un modèle de registre foncier et l'adoption d'un manuel de procédures à l'usage des communautés rurales. Ces principes et procédures d'affectation des terres complètent les dispositions de la loi sur le domaine national.

Les entretiens sur le terrain et nos expériences récentes dans le cadre de ces deux programmes (MCA, PACR) nous ont permis d'établir la synthèse qui suit.

#### **IV.I. Des pratiques foncières à dominante coutumière (violation constante du cadre juridique)**

L'occupation traditionnelle des terres est largement dominante. Les «propriétaires» coutumiers sollicitent rarement l'affectation ou la régularisation de leurs terres, car ils auraient le sentiment de «réclamer ce qui leur appartient déjà.» Ainsi, les pratiques locales reconnaissent une plus forte sécurisation foncière des ayants droits traditionnels que la procédure officielle d'affectation qui ne confère qu'un droit d'usage limité. En effet, ce droit d'usage n'est ni transmissible (nécessité de refaire une demande de terre au conseil rural, qui désaffecte puis réaffecte potentiellement la superficie aux héritiers), ni cessible et est suspendu à la condition de mise en valeur. Il s'y ajoute que dans certaines zones comme le Fouta, les ayants droit traditionnels occupent de très grandes superficies (de l'ordre de 1 000 à 2 000 ha). La régularisation de ces occupations peut coûter assez cher avec les frais de bornage à payer au bout de la procédure d'affectation. Le montant de ces frais de bornage est défini au cas par cas suivant les

communautés rurales, variant de 1000 à plus de 15 000 FCFA/ha, ce qui peut donc être prohibitif pour les propriétaires traditionnels.

**« Une délibération foncière ne peut s'exécuter au Fouta sans l'assentiment préalable des « propriétaires coutumiers », même si le projet envisagé a un impact positif pour eux. »**

**Mamadou HANNE : Président de la commission domaniale de Boké  
Dialloubé (Podor)**

Par ailleurs, il est apparu que l'affectation n'a de sens que si elle s'accompagne d'investissements pour la valorisation de la terre. Dans le cadre de projets d'aménagement hydro-agricole réalisés sur financement de l'État et de ses partenaires financiers, des accords ont toujours pu être trouvés pour que tout le monde soit servi, après de longues négociations entre différentes communautés lignagères propriétaires traditionnelles et entre ces communautés et des villages non propriétaires traditionnels. Avec cet exemple démontre que l'accès à ces aménagements hydro-agricoles est plus démocratique et permet à toute personne propriétaire coutumier ou non d'en bénéficier par délibération. D'habitude, les personnes se réunissent en Groupement d'intérêt économique (GIE) pour exploiter les différentes unités d'irrigation du périmètre hydro-agricole.

## **IV.2. Des outils fonciers faiblement appropriés par les collectivités locales**

### **IV.2.1. Registre foncier**

Le registre foncier est un outil dans lequel sont enregistrées et consignées toutes les opérations foncières effectuées par le Conseil rural. Ce registre est un outil essentiel de gestion foncière dans les communautés rurales. Il permet de donner une situation précise de la gestion foncière (délibérations, affectataires, parcelles affectées ou désaffectées, contenance et localisation des parcelles...).



### Nouveaux registres fonciers élaborés avec l'appui du PACR/VFS

Les travaux détaillés du PACR/VFS dans la vallée montrent que globalement les affectations officielles enregistrées sur les documents des communautés rurales ne correspondent, environ, qu'à 35% des terres occupées. Dans certaines communautés rurales (en particulier celles du Fouta-département de Podor et région de Matam) la proportion de terres affectées est beaucoup plus faible. D'autres pratiques locales et des transactions illégales (location, prêt, métayage, mise en gage) existent. Ainsi, de bien non aliénable, la terre devient progressivement un objet de transactions financières, surtout en zone péri urbaine et d'aménagement hydro agricole, avec la complicité des élus locaux et le consentement tacite de l'administration territoriale.

D'autre part, les conseils ruraux n'activent que très rarement la procédure légale de désaffectation de terre en cas de constat de non mise en valeur ou autre cause de désaffectation.

Les principes de la loi ainsi que les visions et pratiques locales s'opposent sur divers plans. Généralement, les acteurs locaux prennent, par anticipation, des initiatives locales « hors règles » en réponse aux limites actuelles de la procédure d'affectation.

- Selon la loi, l'affectation ne peut être faite qu'à une personne physique ou morale. Or dans les pratiques locales, le principe de gestion collective de certains espaces par les communautés villageoises va de soit. Mais les collectifs villageois ne sont pas

des personnes morales. Cependant, certains conseils ruraux leur affectent des terres pour sécuriser la zone d'extension des villages et pour lutter contre les accaparements de terre en cours.

- Les affectations de terre sur le domaine national sont limitées aux membres de la communauté rurale, notion insuffisamment précisée dans la loi sur le domaine national et qui limite l'accès à la terre des non résidents (groupes transhumants, migrants, autres investisseurs potentiels).
- La procédure d'affectation de terre est complétée par les conseils ruraux. Les voisins du demandeur de terre sont consultés pour une délimitation contradictoire et consensuelle (accord oral ou écrit) des limites de la parcelle, sous la supervision des chefs villageois et de la Commission domaniale.
- Les ventes de terres du domaine national sont officiellement interdites. Mais, on vend les infrastructures ou impenses communément appelées « peines ». C'est également une stratégie détournée pour vendre la terre.
- Etc.

Au-delà des logiques sociales ou économiques empêchant la recherche d'affectation ou occasionnant des pratiques de contournement, se pose également le problème des insuffisances des acteurs de l'administration du foncier, en l'occurrence le Conseil rural, le Sous-préfet et les services techniques locaux) : manque de ressources humaines compétentes et de moyens techniques et financiers. Ces insuffisances sont notamment à l'origine des phénomènes d'affectations multiples d'une même parcelle. Ces pratiques sont la conséquence d'un défaut de traçabilité au niveau du conseil rural quand elles ne sont pas liées à des registres fonciers qui ne sont pas mis à jour.

Un autre aspect est le déficit d'appui au conseil rural d'une part, et celui de communication/coordination des différentes autorités administratives d'autre part. Les conseils ruraux estiment qu'ils ne sont pas suffisamment appuyés par l'administration territoriale (Préfet, Sous-préfet, Gouverneur) qui est, d'ailleurs souvent considérée par les populations comme « complice » des pratiques d'accaparement

des terres émanant de l'Etat et des investisseurs. Dans son rôle d'appui de proximité aux communautés rurales, l'administration territoriale est comme prise « entre le marteau et l'enclume » confrontée à une pression du niveau central pour des affectations à des investisseurs de terres occupées ou potentiellement déjà affectées par le Conseil rural, etc. Il y a aussi le manque de concertation/communication entre les directions centrales des différents ministères impliqués dans l'administration du foncier et aux différents échelons. C'est la raison pour laquelle la Direction des collectivités locales (DCL) peine à mettre en œuvre la délimitation entre communautés rurales pour réduire les conflits (intercommunautaires) récurrents. Des lourdeurs administratives empêchent les ministères de l'intérieur, de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire de s'accorder pour le tracé des limites administratives.

#### **IV.2.2. Les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS)**

Face à la forte pression foncière dans le delta du fleuve Sénégal dans les années 1990, la SAED, des instituts de recherche et les collectivités locales ont jugé nécessaire d'élaborer un outil de gestion du foncier par les communautés rurales. L'outil (POAS) trouve sa justification dans la politique de décentralisation et la non maîtrise du foncier par les communautés rurales où l'irrigation s'est développée.

Il s'agit d'un outil de gestion, de régulation et de sécurisation des usages. C'est une convention élaborée de manière participative sous l'égide du conseil rural qui l'adopte par une délibération officielle. Dégagée comme priorité par le Plan Directeur de Développement intégré de la Rive Gauche du fleuve Sénégal (PDRG) en 1991, l'élaboration de POAS pour chacune des communautés rurales de la vallée a été remise à l'ordre du jour, suite à l'adoption de la loi 96 07 qui porte transfert de certaines compétences aux collectivités locales. Le rôle de cet outil dans le processus de sécurisation foncière a amené l'État à inscrire dans le projet de la loi d'orientation agricole de 2003 la généralisation du POAS dans toutes les communautés rurales du Sénégal.

Le PAOS sert précisément à :

- Clarifier la situation foncière,
- Renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives de la vallée (élevage, foresterie, pêche, chasse, éco-tourisme) dans une optique de développement durable,
- Promouvoir la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base.

Il se présente sous forme :

- De règles pour la gestion de l'espace et des ressources,
- De cartes comme supports de la concertation et des prises de décision,
- D'une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application des règles.

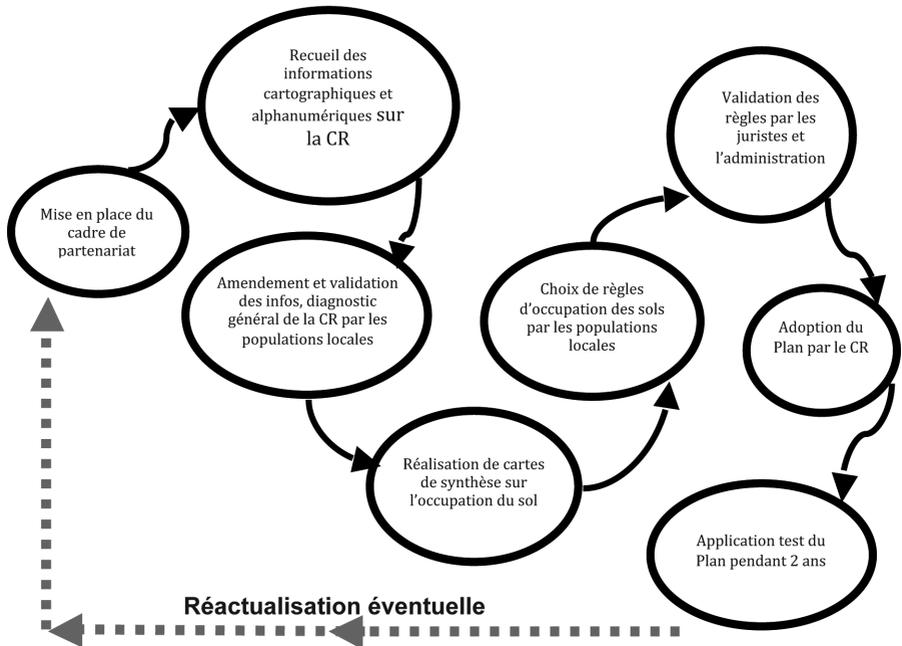
Le déroulement de l'opération suit quatre étapes.

- Une phase de recueil des informations cartographiques et alphanumériques au niveau de la SAED et d'autres sources (services techniques régionaux, etc.),
- L'amendement et la validation des informations par les populations, la réalisation de cartes de synthèse sur la base d'un diagnostic général de la communauté rurale,
- Le choix des règles d'occupation des sols selon une logique de compromis sous l'éclairage d'un état des lieux relativement exhaustif concernant les activités et modes d'utilisation de l'espace et d'informations sur les différents thèmes et domaines qui définissent, a priori, le contenu d'un POAS : agriculture, élevage, pêche, environnement et protection de la nature, chasse, accès à l'eau et ses utilisations, etc.

Comme outil de régulation des usages de la terre, son originalité réside dans le zonage donnant des vocations prioritaires en termes d'usage aux différentes zones de la communauté rurale sans,

toutefois, exclure les autres usages. Ainsi, il y est question de Zone Agro-Pastorale à Priorité Agricole (ZAPA), de Zone Agro-Pastorale à Priorité Elevage (ZAPE), de Zone Pastorale (ZP) etc. Une autre constante des POAS réside dans la réalisation d'accords sur les pistes pour le bétail et les points d'eau pastoraux.

### Etapes du déroulement d'une opération POAS



### **Canevas de réalisation du POAS**

Les dispositions ci-après sont prises pour la mise en œuvre du POAS :

- La mise en place d'un collège d'animateurs locaux et leur formation initiale ;
- La mise en place des commissions de zone de gestion : Aussitôt après la formation des animateurs locaux, la présidence du conseil rural (le président et des 2 vices présidents) procède à l'installation officielle des commissions de zone de gestion.

Appuyées par les animateurs, ces commissions sont composées d'élus issus de la zone, de représentants des différentes catégories socioprofessionnelles impliquées dans les thèmes abordés par le POAS (d'abord les agriculteurs et les éleveurs) et des différents chefs de village de la zone. Elles doivent traiter les problèmes et conflits d'utilisation des sols et des autres ressources naturelles afin de trouver des solutions ou faire des arbitrages à proposer au conseil rural ;

- La traduction du document POAS dans les langues nationales parlées dans la communauté rurale pour permettre son appropriation par les populations à la base. Cette traduction suppose, aussi, que le document POAS (version française) soit rapidement édité et mis à la disposition du conseil rural et des autres acteurs de la planification du développement local.

En 2011, l'état d'avancement de l'élaboration des POAS dans la vallée (régions de Saint Louis et de Matam, département de Bakel dans la région de Tambacounda) par la SAED avec l'appui du PACR se présentait ainsi : 34 communautés rurales touchées par l'opération sur les 48 de la vallée du fleuve Sénégal dont une dizaine déjà éditée et livrée, les autres étant à diverses étapes de l'élaboration.

Dans sa zone d'intervention, la SODEFITEX a appuyé l'élaboration de POAS en commençant par des communautés rurales du département de Bakel non touchées par le programme SAED/PACR. Deux communautés rurales du Ferlo ont élaboré leurs POAS : Labgar avec l'appui d'ADENA et Vélingara. En 2006, sept (7) communautés rurales de l'Anambé (région de Kolda) ont élaboré leur POAS dans le cadre du projet PADERBA/SODAGRI. Mais, globalement, les POAS ne sont pas encore mis en œuvre dans les communautés rurales. Après les avoir adoptés officiellement les conseils ruraux, n'ont pas prolongé leur engagement par des actions sur le terrain. Elles semblent attendre la SAED ou l'appui des programmes comme le PACR.

Conformément au principe de non substitution aux acteurs locaux (les conseils ruraux, en particulier) et de leur responsabilisation/apprentissage, la SAED ne cherche pas à appliquer directement le POAS. Cette attitude doit être maintenue même si des initiatives

doivent être prises pour appuyer l'application. Le PACR s'est inscrit dans cette démarche en vulgarisant l'outil et en finançant des investissements inscrits dans les POAS.

Les retards dans l'application des outils relèvent de : (i) raisons liées à des contraintes techniques et financières ayant prolongé l'élaboration, (ii) raisons d'ordre pratique (retard dans la mise en place des structures de gestion) et, (iii) raisons liées au niveau d'appropriation de l'outil.

### **IV.2.3. La Charte du Domaine Irrigué (CDI)**

L'objectif général de cet outil est de constituer un document de référence en matière d'attribution et d'utilisation du domaine irrigué, établissant un lien entre les textes officiels régissant la ressource terre et ceux régissant la ressource eau. Il gère les conditions d'affectation, la mise en valeur et les conditions de désaffectation. La charte se justifie par :

- L'existence de pratiques non conformes à la législation foncière ;
- Le développement incontrôlé des périmètres hydro-agricoles (gaspillage des ressources) ;
- L'incapacité des conseils ruraux à appliquer la loi, etc.

Pour atteindre cet objectif, un contenu et une démarche ont été arrêtés.

#### **Contenu**

- Des normes d'aménagement à respecter par tout attributaire ;
- Le minimum de mise en valeur requis pour l'agriculture irriguée et pour les autres types d'exploitation ;
- L'engagement des attributaires à participer à la maintenance des aménagements structurants ;
- L'engagement de l'État à assurer la disponibilité de l'eau et des conditions de drainage efficient ;
- La désaffectation comme conséquence du non respect des engagements.

La démarche utilisée s'appuie sur :

- De larges discussions entre tous les acteurs institutionnels (démembrements de l'État, collectivités locales, ONG, bailleurs de fonds, experts nationaux et internationaux, etc.) et professionnels (divers types d'exploitants agricoles et autres utilisateurs du domaine irrigué). Au bout du processus, 44 ateliers de concertation qui ont été tenus à divers niveaux (Communautés rurales, CDD, CRD) selon un mouvement ascendant et descendant. Un document de synthèse des comptes rendus de tous les ateliers a été élaboré ;
- La recherche du consensus ;
- Un socle de textes législatifs et réglementaires en vigueur concernant la terre, l'eau, l'environnement, la décentralisation, etc.

À l'issue de ce long processus de concertation à l'échelle de la vallée, la Charte du domaine irrigué a été validée en 2007 par arrêté du Premier Ministre. Elle peut être scindée en deux parties : le texte de la charte et l'engagement de l'attributaire de terre.

Comme modalité pratique d'application de la Charte, il est attendu qu'à l'occasion de chaque affectation de terre, le conseil rural fasse signer à l'affectataire la deuxième partie de la Charte (« Engagement de l'attributaire ») qui compte 9 points précis et essentiels pour la durabilité et la productivité de l'agriculture irriguée. Ces points portent notamment sur le critère de mise en valeur, la préservation des sols et la maintenance des aménagements structurants.

- Le critère de mise en valeur (points 8 et 9) est fixé de manière simple et différenciée selon qu'il s'agit de périmètres hydro-agricoles publics<sup>59</sup> (financés par l'État et affectés par le conseil rural à des exploitants du terroir) ou de terres non aménagées affectées par le conseil rural à diverses catégories de demandeur (individu autochtone ou allochtone, GIE familial, GIE d'un groupe de paysans, association villageoise, groupement de promotion féminine, PME locale ou extérieure, entreprise de grands inves-

tisseurs sénégalais ou étrangers) pour aménagement privé. Dans le 1<sup>er</sup> cas, le critère est la réalisation d'un taux d'exploitation de 100% par année agricole (pour l'agriculture irriguée de la vallée trois campagnes agricoles sont possibles dans l'année agricole). Il faut noter que le livret du CNCR estime qu'il faut, en plus, taxer les exploitants des périmètres publics. Dans le 2<sup>ème</sup> cas (terres non aménagées affectées réalisation de périmètres privés) la Charte demande l'aménagement de la moitié de la superficie au bout de trois (03) ans et la totalité au bout de cinq (05) ans.

- La question de la préservation des sols est traitée par le point 7 qui demande à tout affectataire d'intégrer dans son périmètre un réseau de drainage et le point 3 qui exige la connexion à un exutoire de drainage (émissaire ou autre).
- La maintenance des aménagements structurants est traitée aux points 1, 2, et 3.

#### **IV.2.4. Manuel de procédures foncières**

La complexité, la sensibilité et la diversité des questions foncières dans les communautés rurales exigent la maîtrise du cadre juridique et la mise en place de règles et procédures consensuelles en vue d'une gestion apaisée et transparente des ressources foncières. Le manuel de procédures foncières ambitionne d'être le recueil d'une série de procédures reposant sur les règles juridiques et certaines pratiques locales conformes à l'esprit de la loi sur le domaine national. Ce manuel présente des similitudes avec la Charte foncière du Burkina. Il apporte des réponses locales aux vides et généralités de la loi sur le domaine national. Le manuel permet notamment à la communauté rurale de se fixer des délais (pour répondre aux demandes déposées par les citoyens, procéder à l'installation après l'approbation de la délibération...) et de prévoir des plafonds de terre à affecter en fonction de la nature du demandeur (individuel, GIE, société etc.).

---

<sup>59</sup> Il y a deux types de périmètres publics : les grands périmètres (bien équipés et dont la taille peut aller jusqu'à 2 000 ha) avec un coût d'aménagement variant entre 3 et 4 millions à l'hectare, les petits Périmètres Irrigués Villageois (PIV) avec un équipement sommaire et dont la taille varie de 25/30 à 80 hectares pour un coût d'aménagement tournant autour d'1 million.

## Chapitre V

### Enjeux de la réforme foncière



Le foncier rural présente des enjeux autres que le statut juridique et la valeur marchande. En effet, les conflits fonciers dans les communautés rurales font ressortir les différents aspects à tenir en compte dans sa gestion et dans la réflexion pour une réforme foncière appropriée. Les enjeux sont multiples et tiennent à la fois du socioculturel (identité des populations rurales), de la sécurité alimentaire, des usages, de l'accès à la terre de certains groupes vulnérables et des risques d'accaparement par certaines catégories ou couches sociales.

Le foncier rural sénégalais est caractérisé aujourd'hui encore par un multi-usage plus ou moins harmonieux des terres. L'utilisation multiforme des terres dans le cadre de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'exploitation forestière, de pratiques culturelles, etc., appelle un système multi-acteurs nécessitant la concertation en vue d'une réglementation des activités. Cette approche est actuellement expérimentée avec les POAS. Dans ce cadre, les systèmes traditionnels avec des codes non écrits, comme au Fouta, doivent retenir l'attention.

#### **V.1. Le foncier pastoral, face à la pression de l'usage agricole et des droits modernes de la terre**

Au Sénégal, le foncier agricole ne souffre généralement pas de discrimination ou limitation par rapport aux autres usages du foncier. Les agriculteurs, les pouvoirs publics et leurs partenaires financiers et techniques, les accapareurs de terre, concourent tous à privilégier, voir consacrer presque exclusivement les terres à usage agricole.

Toutefois, on reconnaît que le sous secteur de l'élevage (à très forte dominante pastorale/ transhumance) a une valeur ajoutée

incontestable en termes de contribution au PIB du pays, d'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des exploitations familiales. La pratique extensive de l'élevage au Sénégal est caractérisée par la transhumance faisant déplacer les troupeaux et les familles vers divers endroits et à certaines périodes de l'année.

Cependant, la vision « moderniste » et libérale conduit à considérer que le pastoralisme pratiqué au Sénégal ne valorise pas le cheptel et doit être radicalement transformé en un élevage intensif (infrastructures pérennes, parage du bétail, embouche, abatage important et réguliers/production de grandes quantités de lait, forte valorisation des sous produits, etc.) qui se traduira par la sédentarisation des éleveurs. Cette conception considère que l'élevage extensif, transhumant ou semi-transhumant n'est pas une forme de mise en valeur des terres et les éleveurs ne sauraient bénéficier de droits fonciers légitimes ou autres.

La nature des sols (matériaux fragiles, relative pauvreté de certains sols) et le niveau de pluviométrie, les capacités financières des éleveurs et le système agraire traditionnelle, qui prévaut encore dans la société sénégalaise, justifient la pratique de ce type d'élevage. La zone d'étude (les trois régions ou, plus précisément, le Walo, le Diédiégo, le Diéri et le ferlo) forme un espace avec des milieux éco-systémiques diversifiés mais intégrés permettant la pratique de ce système pastoral en coexistence et en complémentarité avec plusieurs autres usages productifs sur les mêmes terres.

### **V.1.1. La zone sylvo-pastorale**

Correspondant au Ferlo, la zone sylvo-pastorale est un espace où se pose avec acuité l'enjeu du foncier pastoral. Plusieurs travaux de recherche ont montré, depuis les politiques coloniales et les premières politiques post indépendance, comment le système d'élevage a été encadré et accompagné vers une amélioration de son organisation et de sa productivité à travers notamment :

- L'implantation de forages à exhaure mécanique dans le Ferlo (à partir des années 1950), qui a profondément modifié les modes d'exploitation du milieu naturel par une disponibilité en eau,

devenue quasi permanente. Les éleveurs ont ainsi commencé à se fixer autour de ces forages dans ce qui n'était autrefois que des campements d'hivernage ;

- L'amélioration de la couverture sanitaire du bétail (instauration de vaccinations systématiques), qui a favorisé l'augmentation des effectifs animaux ;
- etc.

Des projets successifs ont prolongé cette dynamique après l'indépendance, en laissant, plus ou moins, en suspens la question foncière.

La Société de Développement de l'élevage dans la Zone Sylvopastorale (SODESP), a travaillé à spécialiser différentes parties de la zone sylvo-pastorale : nais sage, ré/élevage, embouche.

Le Projet Autopromotion Pastorale dans le Ferlo (PAPF) - Ce projet sénégal-allemand s'est orienté vers la mise au point d'un modèle de gestion fondé sur le principe du contrôle de la charge animale au sein de périmètres pastoraux (à partir de 1981<sup>60</sup>) pour maîtriser, à la fois, la régénération naturelle des espèces ligneuses et les performances animales. Le projet procédait par des attributions de terre au profit de familles d'éleveurs à travers un contrat. Il a réalisé des infrastructures (clôtures, points d'eau artificiels, etc.) pour mettre en œuvre un modèle d'exploitation basé sur des ratios entre la taille du troupeau et la superficie disponible. Les attributaires de ces aménagements étaient liés au projet par un contrat de « mise en pâturage contrôlé » dont les dispositions stipulent :

- L'obligation pour l'éleveur de respecter la charge animale prescrite ;
- L'engagement de l'attributaire à déstocker et à vendre les jeunes animaux en surplus dans la parcelle ;

---

<sup>60</sup> Le projet sénégal-allemand a démarré depuis 1975 par la pratique de reboisement en régie autour des forages de Widou Thingoly, Tatkí, Ganina et Mbar Toubab. Ces forages font partie des six forages du domaine forestier. L'esprit du projet était surtout de reconstituer la végétation fortement entamée par les sécheresses de 72/73 et 83/84, ainsi que par une forte pression du bétail après l'éradication de la peste et de la péripneumonie bovines.

- La participation de l'allocataire à l'entretien et à la maintenance des infrastructures (clôture en grillage et système d'adduction d'eau) ;
- Le remboursement, en dix annuités, de 10 % des investissements consentis pour l'aménagement des parcelles ;
- La prise en charge des frais de fonctionnement du périmètre (taxe d'abreuvement, intrants vétérinaires et alimentaires).<sup>61</sup> »

Le comportement du modèle, bien qu'ayant donné des résultats positifs au plan technique et économique, a suscité, chez les éleveurs, des stratégies socio-économiques de contournement des dispositions indiquées ci-dessus. Il a progressivement posé, et avec acuité, la question de l'accès à la terre et du contrôle des ressources naturelles. Les conflits et leurs incidences sur les objectifs globaux du projet ont conduit à l'abandon du modèle à partir de 1994. Par la suite le projet s'orientera vers une approche qui privilégie plutôt l'autogestion des infrastructures pastorales par les communautés d'éleveurs. À la fin du projet (2008) la gestion des périmètres pastoraux sera, intégrée dans le cadre plus global des Unités Pastorales.

### **Les Unités Pastorales (UP)**

Il s'agit d'une approche de gestion du foncier pastoral fondée sur le principe de réciprocité dans l'accès au pâturage qui avait été remis en cause par les périmètres pastoraux.

Avec les périmètres pastoraux, il était octroyé un droit exclusif à quelques éleveurs sur une portion de terroir ; ce qui est incompatible avec la gestion communautaire des ressources naturelles.

Chaque unité pastorale correspond à l'ensemble de l'aire de desserte d'un forage avec un plan de gestion élaboré avec la participation des populations. Un comité de gestion est mis en place. Certaines unités pastorales (Windou Thiengoly) s'appuient sur la subdivision de l'aire de desserte du forage en secteurs, sur la base de la trame foncière de l'occupation de l'espace par les différentes communautés

---

<sup>62</sup> Oussouby Touré, « Les aspects socio-économiques de la structuration des activités pastorales dans le Ferlo : cas des parcelles et des plans de gestion », janvier 2008

lignagères. Les périmètres pastoraux ont été considérés comme des secteurs ou sous-secteurs. Les dispositions du plan prévoient l'application des mêmes règles d'exploitation des ressources naturelles dans l'ensemble des secteurs. Parmi ses principaux objectifs on note :

- L'adoption de techniques de gestion des feux de brousse et des ressources naturelles en zone sylvo-pastorale du Ferlo qui soient adaptées et reproductibles ;
- La mise au point d'un système de gestion des infrastructures hydrauliques profondes et adaptées à la réforme de l'hydraulique dans les zones hors REGEFOR (Réforme de la gestion des forages motorisés ruraux) du Ferlo ;
- Le développement d'un système de gestion de la transhumance ;
- L'amélioration de la prise en compte institutionnelle du pastoralisme au plan local et national.

L'opérationnalisation du plan de gestion implique la négociation et l'adoption de règles assez affinées : droit d'accès prioritaire pour les éleveurs résidents dans le secteur, modalités de l'accès du bétail provenant d'autres secteurs ou de forages voisins, participation à la maintenance du forage, etc.

« Les expériences menées dans les unités pastorales appuyées par le PAPEL montrent que les éleveurs du Ferlo peuvent engager des négociations sur les modalités d'accès aux ressources et aboutir à des compromis acceptables par tous les usagers des pâturages et points d'eau. C'est au moment de l'application des règles édictées de façon consensuelle que les problèmes se posent. En effet, chacun cherche des subterfuges pour contourner les règles ou pour se soustraire aux contraintes pouvant découler du respect de ces règles » (O. Touré, 2008). Cette situation pose la nécessité d'une instance disposant de la légitimité et de l'autorité suffisante pour faire appliquer les règles. Il devrait revenir au conseil rural et à l'autorité administrative locale la compétence de valider les protocoles entre éleveurs et débloquent les situations de crise. Il se pose, en effet, un problème de légitimité qui ne peut être conféré que par mandat électif ou administratif.

Le ranch de Dolly – Il s’agit, en fait, d’une institution caractéristique du travail d’organisation et d’amélioration de la productivité de l’élevage au Sénégal. Le ranch représente une zone de repli du bétail de la majorité des régions du pays en période de sécheresse. Actuellement pris en tenailles entre les projets d’agrobusiness dans le sud de la vallée du fleuve Sénégal et l’avancée du front de « colonisation agricole » dans le département de Linguère. Il fait l’objet de fortes sollicitations tendant à remettre en cause sa vocation pastorale.

Dans le cadre d’un projet exécuté par l’ONG CERFLA (Centre d’Études pour la Recherche et la Formation en Langues africaines) et en réponse à une requête formulée par les organisations communautaires de base de la zone de Dolly, un forum national s’est tenu les 25 et 26 novembre 2011 autour de la problématique de la sécurisation foncière de la vocation pastorale du ranch de Dolly. Dans les actes de ce forum, il est ressorti comme préoccupations majeures :

- La nécessité de sécuriser la vocation pastorale du ranch par le biais d’un acte administratif permettant de clarifier le statut de la zone ;
- Faire du ranch un patrimoine appartenant à l’ensemble de la nation sénégalaise et dédié spécifiquement à l’exercice de l’activité d’élevage;
- Réhabilitation les infrastructures pastorales.

Les populations de la zone de Dolly ont pris l’engagement de contribuer à :

- Établir un système de prise en charge collective de la gestion du pâturage ;
- Élaborer et mettre en œuvre des conventions locales pour la préservation du pâturage, le renforcement de la lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du couvert ligneux ;
- Établir des règles définissant les conditions d’installation des transhumants dans le ranch.

### **V.1.2. La vallée du fleuve Sénégal**

Une autre zone d’enjeu pour le foncier pastoral est la vallée du fleuve Sénégal. Traditionnellement, les éleveurs utilisaient alternativement

les différentes zones de la vallée (walo, dièri et zone intermédiaire) pour en tirer les ressources nécessaires à leur activité. Avec la loi sur le domaine national, puis les aménagements hydro-agricoles, les éleveurs transhumants ont perdu une partie des opportunités qui s'offraient à eux. L'élevage extensif n'était pas reconnu de fait comme mode de mise en valeur de la terre jusqu'à une période très récente et les éleveurs arrivaient difficilement à se faire affecter des superficies suffisantes pour ce mode d'élevage. Cette situation pourra positivement changer avec la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) de 2004 qui vient renforcer la reconnaissance du droit de l'élevage extensif à utiliser la terre comme mode de mise en valeur.

L'installation et l'extension de l'irrigation (aménagements structurants, périmètres hydro-agricoles, etc.) dans la vallée ont éliminé un bon nombre de chemins de bétail et de points d'eau pastoraux (sur le fleuve, les marigots et les mares temporaires ou pérennes) exposant les éleveurs à des conflits sanglants avec les agriculteurs sédentaires. Cette compétition pour l'utilisation des sols entre agriculture irriguée et élevage extensif fait partie des raisons qui ont amené la SAED et les collectivités locales à élaborer les POAS qui, en général, établissent officiellement des modalités d'utilisation des sols par l'élevage extensif, entre autres usages. Par ailleurs, les villages d'éleveurs établis dans la zone du walo ont revendiqué, avec plus ou moins de succès, l'accès aux aménagements publics réalisés par la SAED et se donnent, quelques fois, les moyens d'aménager des périmètres privés.

## **V.2. L'accès des femmes et autres groupes vulnérables au foncier**

Partout au Sénégal, certaines catégories sociales sont défavorisées par rapport à l'accès à la terre. Il s'agit des femmes, des jeunes, des anciens esclaves et dans une moindre mesure, de la catégorie socio-professionnelle des éleveurs.

### **V.2.1. Les femmes**

Comme relaté plus haut, le cadre législatif sénégalais n'a jamais opéré une discrimination en matière foncière entre les hommes et les

femmes dans la mesure où le texte fondamental a toujours fait référence à toutes les conventions universelles sur l'égalité. La constitution de 2001 ainsi que des textes législatifs et réglementaire ont réaffirmé l'égalité des droits des hommes et des femmes en matière foncière. En atteste l'article 15 de la constitution qui garantit aussi bien à l'homme qu'à la femme le droit à la propriété. Cependant, le régime patriarcal qui caractérise fortement la société sénégalaise empêche les femmes d'avoir un accès convenable au foncier.

Dans ses travaux très récents dans la vallée du fleuve Sénégal (plus précisément, la région de Saint Louis), le MCA a procédé à un «Inventaire de l'occupation et des droits sur les terres<sup>62</sup> ». Dans le département de Podor, les ayants droits enquêtés (tous types de droits confondus) se répartissent ainsi : 80,6% d'hommes et 19,4% de femmes. Les superficies occupées par les hommes sont en proportion plus importantes que celles contrôlées par les femmes, avec respectivement 89,4% et 10,6%. La superficie moyenne par homme (6,9 ha) est deux fois supérieure à celle par femme (3,4 ha).

L'autre facteur pouvant expliquer le faible taux d'accès des femmes au foncier est leur quasi absence au niveau des conseils ruraux, instances décisionnelles chargées de gérer les terres. A Ndiayène pendao, on compte 8 femmes sur 46 conseillers ruraux; à Boké dialloubé 4 sur 46, à Ndiébène gandiou 5 sur 36 ; à Ngnith 2 sur 46 ; Agnam 7 sur 46. Le taux le plus élevé rencontré dans les communautés rurales visitées s'élève à 17% (Ndiayène pendao).

Par ailleurs, les femmes ne sont pas bien représentées au niveau des commissions domaniales chargées de préparer les délibérations foncières du conseil rural. Ces insuffisances pourraient être corrigées lors des prochaines élections locales avec l'application de la loi sur la parité. Toutefois, les femmes ne devraient pas se contenter d'être élues, elles doivent occuper des positions stratégiques dans l'appareil décisionnel (présidence du conseil rural, membres actifs de la commission domaniale etc.)

---

<sup>62</sup> Globalement, les travaux du MCA/Sénégal concernent 9 collectivités locales de la région de Saint Louis (7 Communautés Rurales et 2 Communes) dont 4 dans le delta et 5 dans le département de Podor.

Les données susmentionnées reflètent bien les caractéristiques dominantes de la gestion et du contrôle du foncier dans la vallée du fleuve Sénégal. En raison du patrilignage et de la gérontocratie qui prédominent dans les sociétés en place, les femmes et les jeunes sont marginalisés dans l'accès à la terre qui est contrôlée par les hommes, les hommes mariés en particulier. Traditionnellement, le patrimoine foncier familial est généralement géré par l'homme le plus âgé du lignage (mawdo légnol) qui en assure la redistribution entre les familles, les terres étant confiées à l'homme qui est chef de famille (jom gallé ...), puis aux différents chefs d'exploitation agricole familiale «jom foyré ». Les femmes accèdent très peu au foncier et héritent rarement de la terre. Lorsque cela se produit, elles bénéficient, comme le montrent les chiffres précédents, de surfaces moindres que celles des hommes.

Dans son programme qui est en cours, le MCA a animé un processus de consultation des collectivités locales et des populations à la base pour une réadaptation des principes et procédures d'affectation/désaffectation des terres. Dans ce cadre, et pour introduire une disposition favorisant un meilleur accès des femmes au foncier, il a été proposé qu'un quota leur soit réservé pour l'ensemble des délibérations que feront les communautés rurales concernées. Ce quota est de 10% au moins pour les Groupements de Promotion Féminines (GPF), ce qui n'exclut pas qu'au plan individuel chaque femme puisse faire une demande de terre. Aux termes de ce processus de consultations toutes les collectivités locales ont jugé acceptable le quota d'au moins 10% pour les groupements de promotion féminine, à l'exception de la communauté rurale de Guédé qui n'a concédé que 5%.

Quant à l'ONG Actionaid, elle a lancé avec d'autres acteurs de la société civile une campagne de lutte contre la faim, qui visait entre autre à (1) l'accès à la terre, (2) la lutte contre l'accaparement des terres (3) la lutte contre les intermédiaires. Dans le cadre de l'accès des femmes à la terre, un accompagnement technique est fourni aux femmes des régions de Fatick (Djilor, Diossong et Sokone) et Kédougou. Cet accompagnement consistait à leur enseigner les techniques d'élaboration de demandes de terre à adresser au Président du

conseil rural, le mécanisme de suivi des demandes qui sont soit collectives soit individuelles. Une fois les demandes déposées, le comité de suivi se charge d'aller vérifier les affectations puis vient le moment de l'identification des parcelles avec l'aide de techniciens compétents ou bien même des membres de la commission domaniale. Dans la plupart de ces cas les femmes ont eu des parcelles de 2 à 5 ha. Elles sont généralement utilisées pour le maraichage. Kédougou sur plus de 1 000 demandes, 600 ont eu gain de cause, le reste est en cours de traitement. L'accès à la terre est un facteur déterminant pour l'accès au crédit. Des appuis financiers sont apportés aux femmes pour renforcer leur pouvoir économique et politique.

### V.2.2. Les jeunes

En l'absence d'une politique de formation professionnelle appropriée et d'installation, comme dans certains pays développés tel que la France, les jeunes des villages et des petites communes situées en milieu rural en sont réduits à travailler comme main d'œuvre familiale dans les parcelles de l'exploitation sous la direction du chef de famille qui est l'affectataire ou l'attributaire. Mais, la taille foncière des exploitations agricoles familiales, en particulier, la superficie irriguée, est très réduite. C'est la raison pour laquelle, les jeunes (adolescents ou jeunes chefs de ménage dépendants) prennent souvent le chemin de l'exode rural vers les villes du pays ou de l'émigration. Néanmoins, certains restent dans leur terroir pour pratiquer des locations de parcelle ou saisir les opportunités de «partenariat », notamment en exploitant un périmètre privé en association avec un promoteur privé qui consent à réaliser les aménagements, mettre à disposition du matériel agricole et, quelques fois, prêter les intrants.

Dans de rares villages, les jeunes accèdent à la terre à travers leur association (Association Sportive et Culturelle, GIE, etc.) grâce au soutien d'ONG ou des autorités du village. Dans le delta, l'Amicale Socio Économique Sportive et Culturelle des Agriculteurs du Walo (ASESCAW) qui a fédéré les foyers de jeunes des villages du département de Dagana est un exemple d'organisation pour l'accès à la terre.

### V.2.3. Les réfugiés

Dans la vallée du fleuve Sénégal, suite au conflit de 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie, les réfugiés se sont organisés en mettant en place des GIE et ont bénéficié de dotation en terre de la part de leurs communautés villageoises d'origine ou des conseils ruraux. Ils ont pu aménager ces terres et les ont exploitées grâce à des soutiens divers. Dans le cadre de l'enquête qualitative/volet organisations paysannes, nous avons notamment rencontré le GIE des femmes réfugiées de Ngawlé (communauté rurale de Guédé Village). Il comptait à l'origine 442 membres et actuellement 126 ; beaucoup de membres sont rentrées en Mauritanie. Certaines reviennent parfois pour cultiver leurs parcelles ; à défaut, celles-ci sont prêtées ou mises en location par le GIE. Le périmètre de 15 ha exploité par le GIE lui a été attribué par les autorités du village sur les 120 ha que le conseil rural a affecté au village de Ngawlé. L'aménagement a été réalisé par la SAED et d'autres structures d'appui, parmi lesquelles, on peut le Haut Commissariat des Réfugiés. Cet appui leur a permis de faire les premières campagnes agricoles.

### V.2.4. Les anciens esclaves

Au Fouta, le système des ordres a toujours cours et s'applique encore pour l'accès à la terre. Les anciens esclaves («maccudo» en puular), n'avaient accès à la terre qu'à travers les lignages ayants droit traditionnels par des droits secondaires ou délégués (métayage, etc.). Les aménagements publics réalisés par la SAED ont permis d'amorcer une démocratisation de l'accès à la terre. Les enquêtes qualitatives/volet organisations paysannes ont montré qu'en ce qui concerne les périmètres irrigués villageois (PIV), le critère d'accès le plus répandu est la participation au dessouchage et au défrichage de la terre. La distribution des parcelles après aménagement s'est fait par tirage au sort. Cependant, une certaine disparité persiste encore. En effet, dans beaucoup de villages, les descendants d'anciens esclaves estiment ne pas être servis en terre comme il se devait, en rapport avec leur importance numérique, alors que des résidents à Dakar ou des originaires d'autres villages disposent de parcelles.

### **V.3. Réforme foncière, sécurité alimentaire et investissements fonciers massifs.**

La réforme foncière aura un impact sur la sécurité alimentaire parce que le socle du secteur agricole, principal levier contre l'insécurité alimentaire, est le foncier rural. Le régime foncier occupe une place essentielle dans une politique d'autosuffisance alimentaire. La situation de la sécurité alimentaire reste préoccupante, la balance commerciale agricole déficitaire et la pauvreté en zone rurale problématique. La LOASP l'a bien compris en annonçant dès l'exposé des motifs que l'augmentation de la production alimentaire nationale devient une condition nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire du pays.

Deux modèles de systèmes d'exploitation nous paraissent raisonnables et peuvent être proposés pour atteindre ce résultat: l'exploitation familiale ou sa combinaison avec le gros investissement agricole connue sous la dénomination « Agrobusiness ».

- Une réforme foncière mettant en avant les exploitations familiales

Les petits producteurs pratiquent généralement une agriculture de subsistance dans les exploitations familiales. Ils doivent accéder à un foncier sécurisé et bénéficier de l'appui conséquent de l'État. Celui-ci doit jouer un rôle plus actif et aider les petits agriculteurs à accroître leur productivité pour leur permettre de contribuer à nourrir une population en pleine expansion. La petite agriculture peut être une source principale de produits alimentaires, si certaines conditions sont remplies. Cette position est défendue notamment par le Comité des produits de la FAO (CCP).

Relativement aux dispositions à prendre pour que ces petits exploitants puissent améliorer leurs techniques culturales en vue d'accroître leur productivité, d'assurer la sécurité alimentaire de la population et de devenir des agriculteurs commerciaux, trois possibilités de financement sont possibles : un financement public, un financement privé ou l'autofinancement provenant des petits agriculteurs eux-mêmes.

Compte tenu du taux de pauvreté dans l'espace rural, la dernière source de financement est à écarter. 65,2% des individus et 57,5% des ménages y vivent en dessous du seuil de pauvreté<sup>63</sup>.

Le financement public peut être augmenté. L'État devrait soutenir de manière efficace les exploitations familiales rurales en mettant à leur disposition des moyens de production conséquents et en modernisant les outils de travail. Ces conditions peuvent être réunies si l'État a une ferme volonté politique et fait un effort supplémentaire pour atteindre ou même dépasser l'allocation budgétaire d'au moins 10% du budget général, conformément à l'engagement pris à Maputo. Dans ce cadre, la maîtrise de l'eau et l'augmentation des superficies aménagées doivent être considérées comme des objectifs prioritaires.

L'International Food Policy Research Institute (IFPRI) soutient que « seuls les petits agriculteurs peuvent permettre de mettre fin à la famine en Afrique<sup>64</sup> ». Cet institut considère que l'accroissement de la production des petites exploitations permettrait non seulement d'augmenter leurs revenus et de pérenniser la sécurité alimentaire, mais également de baisser le prix des denrées alimentaires, au niveau national.

Toutefois, avec la raréfaction des moyens financiers dans les États africains, il est illusoire de croire qu'ils soient en mesure d'apporter tous les moyens dont a besoin l'agriculture familiale. D'autres sources de financements doivent donc être explorées.

La troisième source de financement (financement privé) requière la présence du secteur privé sur le terrain agricole. Il est nécessaire de réfléchir sur son mode d'intervention afin que la cohabitation avec les petits exploitants soit une réussite. L'agriculture des pays en développement souffre de sous-investissement ; l'apport de capitaux privés peut être profitable si le mode de partenariat mis en place n'est pas nuisible aux communautés locales. Dans un contexte où l'agrobusiness se développe, l'État du Sénégal doit davantage soutenir l'agri-

---

<sup>63</sup> <http://www.dsrp-senegal.org/analyse.htm>

<sup>64</sup> International Food Policy Research Institute (2003) : Mettre fin à la famine en Afrique – Seuls les petits agriculteurs peuvent y parvenir.

culture paysanne dans son effort de modernisation, en donnant aux ruraux les moyens de rester dans leurs villages.

- Une réforme foncière combinant l'exploitation familiale et l'agro-business

Les investissements massifs fonciers (agrobusiness) peuvent, s'ils sont bien combinés avec la petite agriculture constituer un puissant outil pour l'instauration et la pérennisation de la sécurité alimentaire. La prochaine réforme foncière devrait allier, exploitations familiales et investissements massifs, afin que l'autosuffisance alimentaire ne soit plus un "vœu pieux". L'agrobusiness non encadré équivaut à la mise à mort des exploitations agricoles familiales.

Il faut repenser et codifier les transactions foncières à grande échelle qui se multiplient avec parfois des conflits et des détournements d'objectif. Les terres octroyées au motif qu'il faut lutter contre l'insécurité alimentaire au niveau national, sont malheureusement exploitées pour satisfaire les besoins en biocarburants et denrées alimentaires de pays développés.

Au moins, deux raisons indiquent que l'accaparement des terres n'est pas en voie de s'estomper. La production alimentaire devra être augmentée de 70% pour faire face aux besoins alimentaires de l'humanité, alors que la disponibilité de la terre devient une contrainte dans les pays développés et que l'Afrique dispose d'importantes potentialités foncières.

Au Sénégal, le potentiel foncier se double d'une grande disponibilité de ressources en eau (31 milliards de m<sup>3</sup> renouvelables en eau de surface (fleuves Sénégal, Gambie, Casamance, Anambé etc). Malgré tout, on note la persistance de la pauvreté en milieu rural<sup>65</sup>.

La prochaine réforme foncière devra laisser une place aux grandes exploitations. Cette option doit d'abord faire l'objet d'un consentement libre et éclairé des populations locales avec une protection des droits fonciers locaux. A cet effet, il faut rompre définitivement avec

---

<sup>65</sup> DPES (2011-2015) : p. 27

les pratiques du gouvernement sortant qui avait « légalisé » des attributions à grande échelle au bénéfice de personnes étrangères non membres de la communauté rurale. En effet, une circulaire du Ministre de la Décentralisation avait reconnu et officialisé les affectations à des personnes de nationalité étrangère<sup>66</sup>.

Pour que ce partenariat puisse avoir un impact positif sur la sécurité alimentaire, il faudra d'abord que :

- l'État accepte de revoir l'environnement juridique qui accorde à ces entreprises le statut « d'Entreprise Franche d'Exportation », qui leur permet de bénéficier d'avantages fiscaux et douaniers et leur fait obligation l'obligation de destiner la totalité de leurs productions à l'exportation ou de justifier d'un potentiel à l'exportation de 80% au moins de leur chiffre d'affaires. Ce statut est un frein à la sécurité alimentaire visé par la Loi d'orientation agro—sylvo-pastorale (LOASP). L'autre incongruité est l'exploitation de vastes superficies pour la production de biocarburant au détriment des produits alimentaires.
- L'État et la société civile renforcent les capacités de négociation et de gestion foncière au niveau local afin de créer un environnement qui permet de tirer profit des capitaux tout en renforçant la capacité de production et la rentabilité agricole du paysannat.

---

<sup>66</sup> Une lettre circulaire n° 00486 du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales en date du 28 août 2009

# Évolution et Relance de la réforme foncière



## VI.1. Évolution du débat et des Axes de réforme proposés

Depuis les années 90, la nécessité d'une réforme foncière est brandie par tous les acteurs de la gouvernance foncière. Plusieurs ateliers, rencontres et séminaires ont été initiés à cet effet. À la suite des plans d'ajustements structurels, les partenaires techniques et financiers, notamment la Banque mondiale, souhaitent que le Sénégal se dote d'une nouvelle législation favorisant le développement des investissements du secteur privé. C'est ainsi qu'une étude a été commanditée. Celle-ci avait proposé des scénarii de réforme foncière avec le Plan d'Action Foncier du Sénégal. À la suite de ce Plan, plusieurs autres initiatives ont été notées. Les enjeux de la réforme foncière sont nombreux et variés. L'État et chacune des catégories socioprofessionnelles intervenant directement ou indirectement dans le processus ont initié des propositions conformément à leurs préoccupations propres.

### VI.1.1. Les actes et propositions des catégories socioprofessionnelles

Cette partie passera essentiellement en revue les propositions du secteur privé, de l'ANCR et du CNCR.

#### Le secteur privé

La position du patronat est développée dans le document intitulé « Stratégies de développement du secteur privé publié en avril 2004 ». L'insécurité foncière y est présentée comme l'une des principales contraintes de l'agriculture sénégalaise. Le statut de la terre du domaine national est précaire et révoquant. La solution proposée est le développement du marché foncier. Deux idées clés résument la position du secteur privé :

- Elaboration et mise en place d'un plan cadastral rural ;
- Développement et sécurisation d'un marché foncier.

Il est aisé de comprendre cette position portant privatisation de la terre rurale. Le principal souci du secteur privé, c'est la dimension commerciale et la sécurisation juridique de ses exploitations agricoles. Cette position ne prend pas en compte les préoccupations des masses paysannes. La conséquence inévitable, qui en découle, est l'instauration d'un marché foncier régulé par les seuls détenteurs de capitaux.

### **Association nationale des conseils ruraux (ANCR)**

Pour les élus ruraux, il est capital d'immatriculer les zones de terroir au nom des communautés rurales pour sécuriser les exploitations agricoles familiales et attirer les investisseurs. En clair, les élus ruraux souhaitent que le domaine national soit érigé en « domaine privé des collectivités locales ». Cette proposition pourrait permettre aux conseils ruraux d'accorder des baux ou droits de superficies, droits « réels » qui sont cessibles et nantissables. La délivrance de ces titres générerait des revenus domaniaux pour les communautés rurales.

Toutefois, les conseils ruraux ne sont pas encore assez outillés pour administrer librement un domaine foncier privé aussi vaste. Faut-il rappeler que la quasi-totalité des terres comprises dans les communautés rurales relève aujourd'hui du domaine national. Cette proposition de l'ANCR entraînerait forcément le paiement de redevances par les exploitants, avec l'instauration d'une fiscalité foncière au profit des communautés rurales. Même si les taux fixés rencontrent l'adhésion des paysans, cette proposition recoupe la proposition visant la privatisation des terres que les communautés rurales ne pourront pas encadrer pour empêcher l'accaparement par les détenteurs des moyens financiers importants au détriment des populations autochtones.

D'après l'ANCR, cette position est en cours de réactualisation parce qu'elle n'avait pas fait l'unanimité au sein de l'association.

## Conseil National et de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)

Le CNCR a mené entre 2001 et 2004 un large processus ascendant de réflexion et de consultations pour la réforme foncière en partant des communautés rurales. Cette initiative a fait l'objet de restitutions et d'approfondissement tant au niveau régional que national. Au terme de ce processus qui a permis une large mobilisation des acteurs, les paysans et leurs partenaires ont proposé des pistes de réforme foncière. Pour les paysans, il existe trois principales justifications d'une réforme foncière. Il s'agit de la reconnaissance de droits fonciers réels, de la création d'une fiscalité foncière et de la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays. Le CNCR a entrepris au courant de l'année 2011 un processus d'actualisation des propositions paysannes de réforme foncière formulées en 2004. Il propose les pistes de réforme ci-après<sup>67</sup> :

- Reconnaître des droits fonciers réels aux paysans. Ces droits sont considérés comme un remède à la situation précaire de l'occupant du domaine national ;
- Favoriser la mobilité foncière contrairement à la domanialité nationale qui interdit le prêt, la location et la vente des terres ;
- Créer des marchés locaux ou communautés de droits d'usage. Les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne pourront être négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. Ces marchés locaux de droit d'usage permettraient ainsi aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières ;
- Transformer les droits d'usage en droit de propriété. 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 ;
- Créer des comités villageois de gestion de terroirs. Leurs tâches consisteraient à procéder, à la demande, au bornage des droits

---

<sup>67</sup> lpar.sn et [http://www.la-question.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=781:reforme-fonciere--le-cncr-depoussiere-les-propositions-paysannes-de-2004&catid=1:les-news](http://www.la-question.info/index.php?option=com_content&view=article&id=781:reforme-fonciere--le-cncr-depoussiere-les-propositions-paysannes-de-2004&catid=1:les-news)

d'usage, au règlement des petits conflits, à faire respecter la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles et à initier des actions de préservation ou d'aménagement simples ;

- Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics et établir un droit de préemption du conseil rural ;
- Créer un fonds national d'aménagement foncier et de remboursement ;
- Mettre en place un cadastre de communauté rurale ;
- etc.

Le principe de base est d'accorder une importance capitale aux exploitations familiales du fait du rôle qu'elles jouent notamment dans la création d'emplois ruraux et la promotion du développement économique local. Il est vrai que le droit réel est une forme de sécurisation juridique du propriétaire. Toutefois, nous avons développé plus haut les risques d'un droit réel avec toutes les prérogatives qui s'y attachent. L'expérience des pays ayant adopté ce système est assez illustrative relativement au bradage du foncier. Il est toutefois acceptable d'instituer des droits réels ne conférant à leur titulaire que le droit d'en user et le droit d'en percevoir les fruits, en excluant toute possibilité de vente. Cela évitera, que des détenteurs de capitaux passent par des résidents pour accaparer les terres rurales, vidant ainsi de tout son sens la proposition relative à la mise en place de « marchés fonciers locaux ».

### **VI.1.2. Évolution des actes posés par l'État**

Plusieurs jalons marquent cette évolution enclenchée en 1996. Dans l'ensemble, ces actes s'inscrivent dans une option libérale en vue de rendre attractif le dispositif juridique et institutionnel et de faciliter les investissements du secteur privé dans l'agriculture, en vue de la "renaissance agricole".

1996 : Élaboration du Plan d'action foncier (PAF).

À la suite du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) et de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA), un travail est confié à un cabinet d'expertise afin de proposer des scénarii de réforme foncière. Le Plan d'Action Foncier du Sénégal est ainsi élaboré en 1996. Il a ouvert le débat sur une réforme foncière et identifié trois grands scénarii :

- Le statu quo repose sur le maintien du dispositif législatif actuel dans son intégralité ;
- L'option libérale suggère une appréhension des terres du pays sur la base d'un marché foncier libre, les terres du domaine national sont alors destinées à passer au secteur privé ;
- L'option mixte cherche à favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur laissant leur pouvoir d'attribution.

**2002 : lancement du processus d'élaboration de la loi d'orientation agricole (LOA).** L'avant-projet comportait un chapitre portant sur le régime foncier (chapitre 4) marqué par une forte privatisation foncière et dont les points saillants sont les suivants :

- Les conseils ruraux ne sont compétents que pour affecter les terres destinées aux exploitations agricoles familiales ;
- L'institution d'une redevance annuelle sur ces terres ;
- L'acceptation de certaines transactions (transmissibilité par héritage et location à d'autres habitants de la communauté rurale) ;
- La possibilité de transformer le droit d'usage en titre foncier à la demande;
- Les terres affectées aux exploitations agricoles commerciales et industrielles sont gérées par contre, par une Agence placée sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Économie et des Finances. Ces terres font l'objet d'un contrat entre l'exploitant et l'État. Elles peuvent également être vendues sur décision du Président de la République...

Ce projet a été abandonné à cause d'une farouche opposition des acteurs à la base.

À partir de 2002 : Mise en place d'outils visant à faire du Sénégal une destination attractive pour les investisseurs avec notamment la réforme du code des investissements et l'accès facile à un foncier sécurisé (SCA, APIX etc.).

### **2004 : vote de la Loi d'orientation agro sylvo pastorale (LOASP).**

La promulgation de la LOASP en 2004 s'est accompagnée de la mise en place d'un « groupe thématique foncier », chargé de préparer une nouvelle politique et une nouvelle législation foncière.

Selon cette loi, les objectifs de la réforme foncière sont: (i) la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, (ii) l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, (iii) la dotation à l'État et aux collectivités locales de ressources suffisantes ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles et (iv) l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel.

Les grands principes de la réforme foncière énoncés dans la LOASP sont: (i) la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales, (ii) la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables, (iii) la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, (iv) l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit, (v) le pastoralisme est reconnu comme mode de mise en valeur des terres à part entière.

### **2004 : Mise en place du Groupe thématique chargé de la réforme foncière (GT)**

La LOASP a dégagé des orientations claires et fortes sur des sujets majeurs, qui engageront à long terme l'ensemble des acteurs ruraux à travers 52 engagements avec des échéances allant de 3 mois à 20 ans.

Les engagements pris dans la LOASP ont été regroupés en sept grandes thématiques confiées chacune à un groupe thématique regroupant les administrations, les organisations professionnelles, les acteurs de la société civile et du secteur privé ainsi que les partenaires au développement concernés

Le Groupe thématique/foncier a été mis en place et la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques (DAPS du Ministère de l'Agriculture) est désignée comme chef de file. Le groupe a notamment pour mandat de définir une nouvelle politique foncière et de préparer une loi de réforme foncière (article 23). La réforme foncière devrait intervenir 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire en 2006.

Le Groupe thématique n'a pas encore proposé de pistes de réforme foncière. Il a toutefois mené une série d'activités allant dans le sens de préparer cette réforme.

### **2005 : élaboration d'une note de cadrage sur la «Réforme foncière»**

2007 : réalisation d'une « Revue des points de vue des acteurs sur une réforme foncière au Sénégal ». Il s'agissait de recenser et analyser les réactions des différents acteurs sur la réforme foncière envisagée.

2008 : élaboration d'une note de synthèse sur la promotion d'une agriculture intensive au Sénégal. C'était l'occasion pour faire l'état des lieux des politiques agricoles mises en œuvre depuis 1984.

2009 : organisation d'un atelier de renforcement des capacités et d'appui institutionnel sur la «Réforme foncière».

2010 : organisation d'un atelier sur l'analyse des enjeux fonciers et les mécanismes de régulation foncière.

Force est de reconnaître qu'après plus de sept années d'activités, la logique d'études techniques et d'organisation d'ateliers thématiques dans laquelle s'est engagé le Groupe thématique est inefficace. Aucune avancée significative n'a été notée, relativement aux dispositions de l'Article 23 de la LOAPS. Il faut, par ailleurs, souligner que

le Groupe thématique dépendait largement des aléas de l'appui des partenaires extérieurs. Depuis 2010, il est dans une profonde léthargie, à cause d'un repositionnement de l'ancrage institutionnel. Il a été rattaché au Ministère de l'Économie et des Finances et le nouveau point focal n'est toujours pas désigné.

2005 (janvier) : Discours solennel sur l'état du droit foncier sénégalais : la cérémonie de rentrée des cours et tribunaux du 12 janvier 2005 a été le cadre choisi par le Président de la République pour se prononcer de façon solennelle sur l'état du droit foncier sénégalais. Il a saisi cette occasion pour tracer des voies possibles d'une réforme. Pour lui le texte de base, en l'occurrence la loi sur le domaine national, souffre aujourd'hui d'un certain nombre d'archaïsmes qu'il faudra nécessairement et rapidement revoir pour au moins trois séries de considérations que sont :

- L'importante spéculation foncière non maîtrisée et en marge du droit au Sénégal ;
- L'insuffisante mise en valeur des terres agricoles ;
- L'insécurité juridique du droit de la terre qui garantit mal la sécurité des transactions foncières.

Ce constat, le Président de la République, a évoqué l'orientation de la future réforme foncière en déclarant que « le droit de propriété est le socle sur lequel repose notre modèle de développement économique (...) et que cette disposition constitutionnelle invite clairement à une modernisation de notre droit de la terre. » Le Président de la République a conclu sur la nécessité « d'une réforme foncière devant permettre à la terre de jouer un rôle de capital économique, susceptible d'être mise en valeur dans le cadre d'une politique de développement accéléré. » Cette mission a été confiée à la Commission nationale de réforme du droit de la terre. Ce qui est d'ailleurs regrettable, en ce sens que la réforme foncière a été déjà confiée à un autre organe sans moyens propres et dont les membres ne trouvaient pas pertinente la mise en place d'une autre structure pour prendre en charge la même mission. L'avènement de la Commission a amplement contribué à la mise en veilleuse du Groupe thématique chargé de préparer la réforme foncière. L'autre grande faiblesse de cette

orientation réside dans sa perception de la terre, qui n'est appréhendée que sous l'angle économique, alors qu'en milieu rural, elle est avant tout « un phénomène social » qui renvoie à une dimension sociale, culturelle et identitaire.

**« La terre ne saurait être exclusivement réduite à un bien marchand. Elle doit être appréhendée sous un angle multi-dimensionnel (économique, social et culturel...) »**

**Mariama SOW Coordonnatrice d'Enda Pronat**

**2005 (novembre) : Mise en place de la Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT) :** la commission mise en place par le Président de la République était présidée par un juriste conseiller à la Présidence de la République entouré essentiellement de représentants des institutions publiques. Cette démarche a été largement décriée par les acteurs du foncier, les représentants des organisations de producteurs ruraux en particulier. Ces derniers estiment que la question foncière doit être abordée de manière ouverte, participative et fortement démocratique. La Commission nationale de réforme du droit de la terre a toutefois produit des rapports qui n'ont malheureusement pas fait l'objet d'une large publication. Les grands axes de son rapport sur les propositions de réforme foncière en milieu rural épousent naturellement une option fortement libérale. La commission s'est inscrite dans le sillage tracé par le Président de la République à la rentrée des Cours et tribunaux, en mettant l'accent sur l'option privatisation. Les grands axes du rapport peuvent être résumés ainsi qu'il suit :

- Création de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'accès à la terre aux investisseurs détenteurs de capitaux. Les communautés rurales seraient dessaisies de la gestion de ces terres ;
- Immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'État afin de simplifier et de diligenter les procédures de mise à disposition des terres aux investisseurs et d'éviter la lourdeur et la lenteur du processus classique d'immatriculation sur demande ;

- Concession de droits réels aux gros investisseurs avec les baux, la vente, droit de superficie sur les terrains domaniaux de l'État.

La Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT) a par ailleurs proposé les évolutions ci-après portant sur la gestion des terres relevant de la compétence des communautés rurales (zones de terroir) :

- La révision de la notion de résident pour ouvrir les zones de terroir à « 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 révision de la notion de capacité de mise en valeur pour prendre en compte dans l'appréciation les moyens modernes et la capacité financière du demandeur ;
- La mise en place de mesures contraignantes en matière de désaffectation ;
- Le renforcement institutionnel des communautés rurales (formation des conseillers ruraux, cadastre rural, registres fonciers fiables, gestion et prévention des conflits, etc.).

Ces propositions prévoient le développement de l'agrobusiness par l'attribution sécurisée de terres, les exploitations familiales conservant leurs seuls droits d'usages actuels. Elles n'ont pas fait l'objet de débat contradictoire, mais ont fortement inspiré les grandes orientations prises postérieurement : zones d'investissement agricole (reprises par le Conseil présidentiel de l'investissement –CPI- et le Document de politique économique et sociale–DPES-, révision de la notion de membre de la communauté rurale (reprise par un projet de réforme de la loi sur le domaine national initié par le Ministère de la Décentralisation et non publié), etc.

### **2010 : Mise en place d'une Commission ad hoc de la Direction générale des impôts et domaines (DGID)**

Face aux lenteurs constatées dans les travaux de la Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT), le Ministère de l'Eco-

nomie et des Finances a institué une commission ad hoc composée d'agents de la Direction générale des impôts et domaines (DGID). Cette commission devait procéder à une revue critique de l'ensemble du dispositif légal et réglementaire en matière foncière et domaniale au regard de l'évolution économique et sociale du pays. Elle avait un double objectif :

- Procéder à la finalisation de la révision de la loi sur la propriété foncière (en substitution au décret du 26 juillet 1932) et de son décret d'application ;
- Proposer un texte de loi autorisant la transformation en titres fonciers, des titres précaires et révocables (permis d'habiter et les titres similaires) délivrés sur le domaine privé de l'État.

La Commission ad hoc a terminé sa mission. Ces deux lois ont été votées le 30 mars 2011 par le Parlement.

**2010 (juin) : Le Conseil présidentiel de l'investissement (CPI) a fait deux recommandations majeures allant dans le sens de la mise en application des propositions de la CNRDT.**

- Création d'une structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural ;
- Création de "zones d'investissements intensifs" au nom de l'État qui peut les céder à des privés pour la sécurisation des investissements.

**2011 (novembre) : Arrêté ministériel portant création d'un Comité technique** de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et de la création de zones d'investissements agricoles.

Le Comité est chargé des missions ci-après :

- La formulation de réformes pour améliorer la sécurisation des privés en matière agricole ;
- L'évaluation de la législation foncière et des procédures d'attribution de parcelles à usage agricole ;
- La définition de stratégies de renforcement de l'équipement social et économique en milieu rural ;

- La promotion des plans d'occupation et d'affectation des sols

**2012 (octobre) :** Mise en place d'une nouvelle Commission nationale de réforme foncière par le président de la République

À la lumière de tous les actes posés par l'État, sa volonté de formuler des réformes pour améliorer la sécurisation des privés en matière agricole est évidente. Malgré les initiatives des acteurs à la base et de la société civile sur la réforme, l'État est entrain de procéder à une réforme silencieuse et progressive (retouche de certaines dispositions à incidence foncière du Code des collectivités locales, Code de l'urbanisme ...).

## **VI.2. Relance du débat sur la réforme**

Depuis le lancement du processus de la réforme, des blocages sans commune mesure ont paralysé toutes les initiatives prises par les différents acteurs malgré la pertinence de leurs propositions. Celles-ci sont principalement d'ordre juridique, politique, sociologique et économique. La dimension politique constitue la charnière de tout changement de système. C'est la raison pour laquelle, on estime qu'il y a une absence manifeste de volonté politique de la part des pouvoirs publics d'associer pleinement les acteurs de la société civile au processus de réforme.

Au plan social, les populations rurales tiennent ardemment à leurs occupations foncières traditionnelles et refusent toute tentative de spoliation de la part des pouvoirs publics sur des espaces non affectées par le conseil rural. Cette position se reflète dans les propositions faites par le CNCR qui se focalise sur l'intérêt des paysans à travers la transformation des titres d'affectation en titres de propriété.

Au plan juridique et économique, des choix courageux s'imposent afin de pouvoir inverser les tendances au-delà de la simple publication d'un nouveau texte de loi sur le foncier. Pour une relance du processus de réforme, un certain nombre de préalables s'imposent. D'abord, il faudrait établir une situation de référence de toutes les propositions de réforme initiées par les institutions publiques et la société civile.

Ces propositions pourront ainsi alimenter les orientations de réforme qui devront être centralisées par un organe supérieur dans la hiérarchie des structures publiques avec notamment l'appui des structures ayant déjà beaucoup capitalisé sur la question foncière (DAPS, PACR, MCA, CNCR etc.).

Au préalable, des termes de références clairs et qu'une feuille de route consensuels devront être élaborés pour cet organe supérieur. Il est donc nécessaire d'engager un véritable travail de réorganisation des acteurs et des actions pour des résultats efficaces. L'occasion sera donnée aux techniciens de proposer des orientations toujours globales de la réforme. Des réponses devront être apportées sur le caractère général ou particulier d'une loi sur le foncier. D'où l'idée de mettre en place une loi-cadre, qui posera les grands axes de la réforme, dont les détails seront fixés par des décrets ou délibérations locales.

La seconde étape consistera à dérouler un processus participatif sur toute l'étendue du territoire national en prenant en compte les spécificités des zones (Nord-Sud ; Est-Ouest) et en intégrant toutes les catégories socioprofessionnelles. À l'issue de ce processus participatif national, des synthèses seront faites afin d'extraire de ces rapports d'ateliers, les éléments phares et convergents en tenant compte des orientations de départ des pouvoirs publics et des exigences du développement dans l'espace rural.

Le foncier au Sénégal a imprimé son rythme au développement du pays, tant au plan politique, économique, social que culturel. La loi sur le domaine national a fait son temps. Mais faudrait-il pour autant la remettre en cause au point de signer sa mort juridique ? A-t-on totalement épuisé ses opportunités, analysé ses subterfuges, ses contorsions juridico institutionnels ? Ces questionnements semblent aujourd'hui dépassés même s'ils ne manquent pas d'intérêts. Le débat porte aujourd'hui sur l'orientation et les blocages de cette réforme foncière. Tous les acteurs de la gouvernance foncière s'accordent sur l'urgence d'une réforme foncière prenant en compte les enjeux actuels : investissements privés, développement d'une agriculture moderne et de l'agro-business, gestion des conflits, etc.

Depuis la publication de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale, les pouvoirs publics ont mis en place des structures chargées de produire une loi de réforme foncière. Cela n'a pas empêché les acteurs locaux, de la société civile en générale, au premier rang desquels le CNCR, d'en faire de même, afin de faire prévaloir les exigences paysannes dans l'orientation de la réforme.

Parmi les facteurs de blocage de la réforme, on peut citer :

- Le déficit de volonté politique ;
- La multiplicité des acteurs intervenant dans la réforme (Commission de réforme du droit de la terre, DAPS, Ministères de l'Agriculture, de l'Économie et des Finances, des Collectivités Locales)
- L'absence de plans d'actions clairs et d'un dispositif de suivi évaluation ;
- L'absence d'un consensus national sur l'orientation et le processus de la réforme ;
- La faiblesse des moyens financiers dégagés pour cette réforme.

Ces blocages doivent être levés pour que la réforme puisse arriver à terme. Mais face à l'urgence du développement de l'agrobusiness, des solutions en adéquation avec les textes sur le foncier et qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays peuvent être déroulées. Toutefois, ces solutions ne peuvent être que transitoires. Une réforme en profondeur est nécessaire. Elle devra nécessairement reprendre les stratégies de sécurisation foncière déjà expérimentées et qui ont produits de bons résultats. À cet effet, il faudra intégrer tous les outils de sécurisation initiés par les programmes de développement (Charte du domaine irrigué, POAS, Registres fonciers, manuels de procédures foncières etc.).

Il existe deux façons de réformer : soit en s'attaquant directement à un système juridique soit en opérant en douceur par petites réformes, à travers des outils de sécurisation applicables et appliquées et bénéficiant d'une forte légitimité et d'un fort ancrage socioculturel. Pour réussir la réforme foncière au Sénégal, on peut bien combiner ces deux approches mais toujours en veillant à l'efficacité juridique. C'est seulement à ce prix que l'on pourra arriver à une réforme fon-

cière apaisée mais aussi effective. En outre, il est essentiel, au regard des enjeux d'une réforme foncière relativement à la paix sociale, qu'une étude d'impact juridique soit réalisée en temps opportun pour jauger la réaction des destinataires des textes de réforme. Elle permettra d'éviter les blocages socioculturels qui pourraient paralyser la réforme. Cette étude d'impact sur les destinataires de la loi viendra compléter les consultations publiques, seules gages d'une appropriation de la réforme.

# **Recommandations pour une bonne gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral et une participation efficiente de la société civile au processus de réflexion.**



Cette partie permet d'outiller la société civile dans le but de renforcer son argumentaire dans le cadre du débat sur la réforme foncière. Certaines recommandations vont dans le sens de lui donner les éléments et outils nécessaires que l'État devra respecter pour une réforme foncière participative et bénéficiant de l'adhésion populaire. D'autres recommandations sont formulées pour permettre à la société civile de faire ses propres propositions par rapport au contenu de la prochaine politique et de la législation foncières.

### **VII.1 Appréciation sur le débat portant sur la réforme foncière**

A l'analyse, même si c'est à des degrés divers, tous les acteurs sont favorables à une réforme qui rendrait plus sécurisant le foncier. Toutefois Il faut souligner que le CNCR n'adhère pas à une privatisation des terres au nom de l'État pour leur rétrocession à des investisseurs privés. Les paysans insistent plutôt sur la sécurisation des droits fonciers des ruraux avec la création de marchés fonciers pour les transactions. Quant à la Commission de réforme du droit de la terre, sa vision est beaucoup plus ouverte. Elle prend en compte les enjeux d'une exploitation agricole moderne mais avec un droit de regard constant de l'État sur les terres à affecter aux privés. Cette problématique n'a pas été évoquée lors du conseil présidentiel sur l'investissement qui s'est beaucoup plus focalisé sur la célérité dans les transferts de propriété foncière au niveau urbain. Il faut rappeler à ce niveau que tous les processus engagés dans le cadre de la réforme

foncière en milieu urbain ont été diligentés et bouclés. Deux lois ont été votées en 2011. Il s'agit de la loi portant transformation des titres précaires en titres fonciers et la loi portant propriété foncière.

La nécessité d'une réforme de la législation foncière actuellement en vigueur est une constante dans les visions politiques et économiques du pays mais une réelle volonté politique fait défaut et annihile les efforts des acteurs de la gouvernance foncière pour arriver à une réforme foncière globale. Cette réforme foncière s'effectuera sur la base de la loi de 1964, des dispositions de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale et autres textes connexes. En s'enracinant dans les réalités du terrain (existence de grands propriétaires terriens, pouvoir des marabouts, etc.) la nouvelle loi foncière devra se fonder sur un large consensus et s'appliquer de façon progressive avec un volet d'accompagnement portant sur la l'information et la formation.

## **VII.2. Recommandations sur le processus de la réforme**

### **VII.2.1. Mise en place d'un cadre fédérateur de l'ensemble des initiatives**

L'État doit mettre en place une seule structure chargée d'accompagner le processus et éviter la dispersion. Cette structure devrait être logée non pas au niveau d'un ministère mais à la Primature et composée essentiellement des représentants des agriculteurs, des éleveurs, de la société civile, des forestiers, du secteur privé, des autorités coutumières, des élus locaux et des services techniques compétents de l'État. Elle doit être dirigée par un Comité de pilotage co-présidé par la société civile avec un secrétariat assuré par la Primature.

Le Groupe thématique chargé de proposer une nouvelle politique foncière au Sénégal est logée au ministère de l'Économie et des Finances, ce rattachement peut avoir pour conséquence un traitement de la question sous un angle essentiellement économique et fiscal. La mise en place d'une structure unique apportera la cohérence nécessaire à un processus qui perd en lisibilité et en efficacité à cause de la multiplication des organes chargé de réfléchir sur la réforme foncière (Groupe thématique/foncier, Commission nationale

pour la réforme du droit de la terre, Commission ad hoc de la DGID, Comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et de la création de zones d'investissements agricoles<sup>68</sup>, etc.)

### VII.2.2. Respect des étapes essentielles de la réforme

Avant de préparer la nouvelle législation foncière (textes juridiques), il faut d'abord élaborer un document consensuel de politique foncière favorisant l'adhésion des populations. Ce document dégage la vision, les orientations, la ligne de conduite pour guider l'action publique relative aux ressources foncières. Ce processus de réforme foncière doit reposer au moins sur quatre piliers essentiels :

- Description objective de l'état des lieux : c'est un état des lieux du cadre juridique et institutionnel mais aussi un état des lieux physique : statut juridique, disponible foncier (toutes les affectations et immatriculations opérées sur le domaine national), les terres mises en valeur (agricole, pastorale, sylvicole etc.), situation réelle dans chaque zone (urbaine, classée, pionnière et terroir), en terme de localisation précise, de superficie exacte, avec l'appui technique des structures techniques (CSE, ISRA, INP, DA, DAPS, DTGC, Cadastre, Universités, les projets et programmes ayant un volet foncier ...) ;
- Organisation de séances élargies de concertation, à défaut de tenir des ateliers dans chaque communauté rurale. Ces séances pourraient être tenues au niveau de chaque arrondissement. La démarche méthodologique devra permettre l'expression des grandes préoccupations des populations qui doivent être prises en compte dans la politique. Les bonnes pratiques de gouvernance foncière devront également être prises en compte. La nouvelle politique foncière doit être élaborée sur la base des orientations consensuelles sorties de ces différentes rencontres pour avoir la chance d'être effective.
- Capitalisation, rédaction et restitution (pour amender et parfaire le document) : cette phase, même si elle est réservée à des

---

<sup>68</sup> Arrêté ministériel n° 12884 en date du 11 novembre 2011 portant création d'un comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et de la création de zones d'investissements agricoles

techniciens, consiste essentiellement à transcrire les pistes dégagées par les ateliers de concertation. La légistique (art de préparer une loi) est une science réservée certes à des techniciens, toutefois elle est sous tendue et précédée d'une orientation dégagée par un document de politique foncière qui a fait l'objet d'une élaboration largement participative.

- Mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation en vue de son adaptation continue. Toute politique est appelée à évoluer à fortiori une politique foncière, ce dispositif respectera le parallélisme des formes et s'appuiera sur les nouvelles préoccupations de l'État et des acteurs non étatiques.

### **VII.2.3. Mise en place d'un important dispositif de communication**

Des missions d'échange et de collecte des préoccupations des populations sur les contours de la future politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national seront entreprises sur toute l'étendue du territoire national. Tous les canaux appropriés peuvent être explorés pour recueillir les propositions et avis des acteurs (par exemple les ateliers), mais souvent, l'information peut être détenue par quelques membres et de riches expériences peuvent être occultées. Pour éviter un tel risque d'autres moyens, telles que les radios communautaires rurales qui sont de puissants outils de communication à la base, peuvent être utilisés.



Radio communautaire Implantée à PETE (département de Podor, région de Saint- Louis)



Cette radio est implantée au quartier Almadies de Dahra (département de Linguère, région de Louga).

Grâce à leur proximité avec les populations les radios communautaires sont très écoutées dans l'espace rural. Elles suscitent une large participation des populations locales et facilitent l'expression de la vision paysanne en valorisant les savoirs traditionnels et les pratiques locales. Ces radios constituent une source importante dans le cadre d'un processus de réflexion sur la réforme du foncier qui est l'une de leurs principales thématiques. Les radios couvrent en moyenne un rayon de 60 à 70 Km et nous en avons dénombré dans la zone d'étude une vingtaine.

Des ateliers ciblés seront tenus avec les autres acteurs afin de renforcer l'approche inclusive. Il s'agira de recueillir les avis des parlementaires, des associations d'élus locaux, des organisations de producteurs, de la société civile, du secteur public et des partenaires au développement. Pour toutes ces missions, les média nationaux et locaux (radios, télévisions, presse écrite...) et d'autres moyens adéquats (dépliants en langues nationales, panneaux publicitaires... ) pourront être mis à contribution.

Après l'adoption de la nouvelle législation foncière, une vaste campagne de diffusion sera ouverte avec la transcription de la nouvelle loi dans les langues nationales.

## **VII.2.4. Mobiliser une ferme volonté politique de réforme foncière participative**

Les actes déjà posés par l'État du Sénégal peuvent faire douter de sa volonté de s'inscrire dans une dynamique de réforme foncière participative :

- Les propositions de réforme issues des « travaux en autarcie » de la CNRDT sont en train d'être mises en œuvre par l'État. En effet, un Comité technique a été mis en place en novembre 2011, en vue de la création des zones d'investissements agricoles<sup>69</sup>. Il faut rappeler que les résultats des travaux de cette commission n'ont jamais fait l'objet de débat public ou de publication officielle ;
- Un comité ad hoc restreint a été mis en place à la DGID pour réformer le décret foncier de 1932 qui organisait le régime de la Propriété foncière et par conséquent le système de l'immatriculation foncière au Sénégal. Ces travaux sont terminés et le Parlement a adopté cette réforme depuis mars 2011. Pourtant elle a été faite sans la participation des acteurs ruraux ou de la société civile, alors qu'elle est particulièrement importante en milieu rural où se trouvent la quasi-totalité des terres qui peuvent aujourd'hui faire l'objet d'immatriculation.

## **VII.2.5. Définir une feuille de route claire et flexible**

La démarche en vue de la réforme doit clairement être arrêtée et un plan de mise en œuvre élaboré. La première étape devra être une revue de l'ensemble des rapports et documents relatifs à la réforme foncière déjà préparés par l'ANCR, le CNCR, le patronat, l'Association des femmes juristes et les contributions de projets ou autres ONG (PACR, MCA, CONGAD, RADI, ENDA etc.).

## **VII.2.6. Une réforme foncière fiable est nécessairement globalisante**

Une bonne législation foncière doit être cohérente. Pour ce faire, elle doit nécessairement prendre en charge des retouches et une mise en

---

<sup>69</sup> Arrêté ministériel n° 12884 en date du 11 novembre 2011 : J.O. N° 6645 du samedi 18 février 2012

cohérence d'autres textes connexes. Il s'agit notamment du code minier, du code de l'investissement, du code des collectivités locales, de la réglementation pastorale et du code des impôts. Il existe une multitude de lois, décrets, arrêtés et circulaires parfois contradictoires.

### **VII.2.7. Mise en place par l'État des moyens nécessaires pour financer le processus de la réforme foncière**

La réforme foncière est couteuse. La réalisation de toutes les étapes évoquées exige des moyens financiers considérables. L'État devra mettre l'accent sur les fonds propres et subsidiairement faire appel à l'appui des partenaires extérieurs. Les pistes suivantes peuvent être explorées :

- Une partie des ressources nécessaires peut être mobilisée à partir du budget de financement du PNDA. Un des objectifs stratégiques du Programme National de Développement Agricole (PNDA) est «d'améliorer et de sécuriser la base productive» et environ 2 milliards de F.CFA sont budgétisés à cette fin.
- Certains partenaires ont déjà manifesté leur volonté d'accompagner l'État dans la réforme (Banque Mondiale, Union Européenne, AFD, FAO, UA, etc.)

## **VII.3. Recommandations par rapport au fond et au contenu de la réforme**

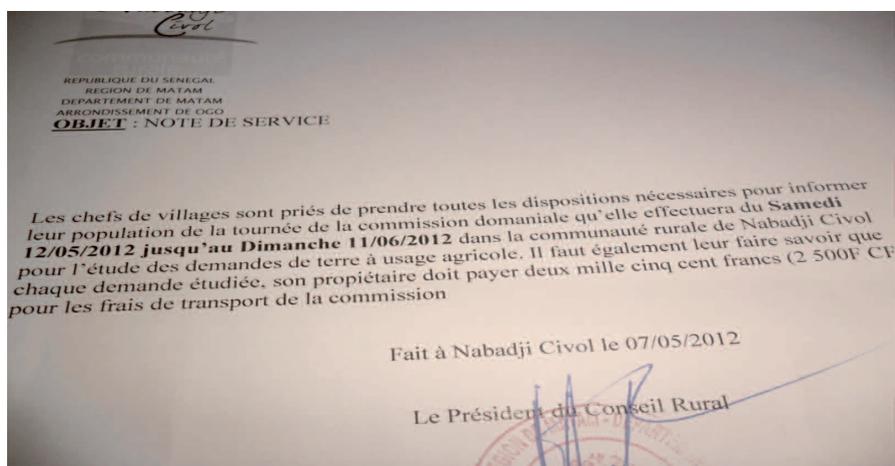
Ces recommandations ou propositions sont de plusieurs ordres (institutionnel, politique, technique, financier, juridique etc.). Elles touchent les piliers majeurs (économique, social, environnemental et bonne gouvernance) sur lesquels doit reposer toute politique foncière.

### **VII.3.1. Propositions pour un renforcement du contrôle citoyen dans la gouvernance foncière.**

Le contrôle citoyen peut être conçu « comme toute action de la part des citoyens ou des organisations de la société civile qui vise à contrôler l'action publique ou à obliger l'État ou ses démembrements à rendre compte aux citoyens ».

- Représentation de tous les villages au sein du conseil rural

Dans la communauté rurale de Nguer Malal (région de Louga), tout village qui n'a pas un conseiller rural résident doit désigner un représentant au niveau du conseil rural. Dans la même logique, il faut saluer certaines pratiques observées dans d'autres communautés rurales. Dans le delta, les communautés rurales ont mis en place des commissions domaniales élargies afin d'associer d'autres personnes non élues aux travaux de la commission. De même, à la communauté rurale de Nabadji Civol (région de Matam), les demandes de terres reçues au conseil rural sont soumises au niveau de chaque village concerné pour recueillir leur avis avant la réunion du conseil rural. Ces différentes stratégies sont de bonnes pratiques qui méritent d'être généralisées. Elles permettent l'implication des acteurs locaux et donnent une légitimité locale à la gestion foncière.



Ces outils d'aide à la décision permettent de recueillir les oppositions et contestations dont l'acceptation par le conseil rural aura pour effet le rejet de la demande ou la modification des limites.

- Implication plus structurée de la société civile dans l'appui à la protection des droits du citoyen.

Les droits des populations rurales sont très souvent lésés. Devant leur méconnaissance des voies de recours, ces préjudices restent très souvent impunis. La société civile ayant de bonnes capacités

technique peut efficacement prendre en charge la défense de ces citoyens démunis. Les CVD et CIVD doivent être institutionnalisés, afin de servir de répondant à la société civile au niveau local pour une meilleure protection des droits fonciers des populations à la base. L'autre avantage de ces outils réside dans le fait que le foncier est le domaine par excellence de l'application du principe de subsidiarité, il faut donc renforcer ces instances locales de proximité.

Ces cadres apolitiques bien encadrés par les organisations de la société civile pourront entreprendre des actions de conseil, d'interpellation, de contrôle et d'alerte afin de contribuer au contrôle de la gestion foncière et de veiller au respect des usagers du foncier. Ils pourront ainsi décourager les affectations foncières (ou l'abstention de désaffectation) soutendues par le clientélisme politique, le copinage ou la corruption qui sont sources d'iniquité dans la distribution des terres.

Par ailleurs, la société civile pourrait appuyer les communautés rurales ayant librement décidé d'affecter des terres à des investisseurs à préparer les cahiers de charges devant les lier à l'investisseur afin que les droits fonciers légitimes des autochtones soient respectés. La société civile pourra ainsi veiller à un consentement libre des populations avec la tenue de consultations publiques sur le site du projet envisagé mais aussi dans toutes les zones environnantes pour le respect des réalités locales et des différentes sensibilités et en vue d'instaurer plus de transparence et d'équité dans le processus et d'assurer la cohérence avec les documents de planification de la communauté rurale (POAS, Plan Local de Développement). Ce contrat (ou cahier des charges) doit être signé et enregistré au niveau des impôts et domaines. La société civile doit pouvoir se constituer partie civile pour ouvrir le cas échéant une procédure judiciaire, en cas de violations des stipulations de ce cahier des charges et des autres engagements pris par l'investisseur.

- **Renforcer les moyens de recours gracieux des populations lésées**

L'article 336 du CCL dispose que « (...) l'approbation du représentant de l'État est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité

locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'État (...).»<sup>70</sup> Cette disposition donne la possibilité au Sous-préfet d'approuver une délibération aussi tôt après l'avoir reçu. Cette possibilité présente au moins deux risques : il affaiblit les moyens de recours des personnes lésées auprès du Sous-préfet parce qu'il aura déjà approuvé ; ensuite il suscite aux yeux de la population la suspicion. Tel a été le cas à Mbane. L'une des délibérations les plus contestées a été approuvée par le Sous-préfet le lendemain de la réception.

### **VII.3.2. Les propositions d'ordre institutionnel et technique**

#### **• Dotation en GPS**

Toutes les communautés rurales doivent être dotées de GPS pour plus de précision dans la délimitation des parcelles. Présentement elles utilisent des moyens archaïques peu fiables : (au pas, compteur de véhicule, décamètre, corde, simple estimation etc.). La maîtrise du capital foncier agricole est essentielle. En 2009, le Cabinet Manobi a réalisé une étude auprès de 310 producteurs dans les Niayes, principale zone de culture maraîchère au Sénégal. Les erreurs commises sur la superficie de leurs parcelles avoisinaient en moyenne 40 % de la superficie réelle des parcelles<sup>71</sup>.

#### **• Plus de prudence dans l'allocation foncière à grande échelle**

Au lieu d'affecter d'un coup de grandes surfaces foncières, il faudra préconiser une approche prudente avec des superficies raisonnables qui pourront être agrandies après une évaluation technique et inclusive. La mise en valeur doit respecter le cahier des charges prenant en compte l'intérêt des communautés.

En fait, il s'agit d'accompagner, encadrer et généraliser une pratique déjà en vigueur dans certaines communautés rurales où, après une série d'expériences négatives de l'affectation des terres, les conseils ruraux ont commencé à réguler cette fonction en adoptant une attitude beaucoup plus prudente et raisonnée (en adoptant des

<sup>70</sup> Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales

<sup>71</sup> Bulletin hubrural N°31

critères) en fonction des catégories de demandeur de terre et en relative entente avec les populations. Là encore les travaux du MCA ont été très instructifs. Le tableau suivant donne les résultats du processus de consultations concernant les principes d'affectation des terres au niveau de deux communautés rurales du delta (la taille des affectations est associée à un ordre de priorité des catégories de demandeurs de terre).

<b>Communauté rurale</b>	<b>Ordre de priorité</b>	<b>Taille affectation</b>
Diam Gandon	1°) Autochtones (comprendre habitant de souche/Doomu Diam) sans terre, 2°) Résidents sans terre, 3°) Anciens affectataires à installer, 4°) PME/PMI (sur base d'un protocole)	- Individu : 1 à 10 ha ; - GIE/Famille: 20 ha maximum
	1. Habitant de la collectivité titulaire de titres d'affectation sans installation 2. Régularisation de terres exploitées sur base coutumière. 3. Résidents sans terre 4. PME/PMI de la Collectivité 5. PME/PMI hors Collectivité	- Individuel et famille : maximum 5 ha - Toute autre affectation : 50 ha maximum



Salle de réunion de la maison communautaire de Fanaye. En matière foncière, une faible approche participative peut entraîner des dégâts considérables !



Sur un mur à Fanaye (non au projet, 20 000 ha c'est beaucoup).  
Ok pour des affectations à grande échelle mais avec une superficie raisonnable !

- **Mise en place d'un document de cadrage en matière de politique foncière locale.**

Chaque communauté rurale devra désormais, dans le cadre d'un document de référence (manuel de procédures foncières, code de bonne gouvernance foncière), formuler des orientations en matière foncière (limite de la superficie à attribuer par activité, échelonner les droits de bornage par intervalle de superficie, etc.). À cet égard, les travaux du MCA dans la vallée (rapports sur la détermination locale des principes et procédures d'affectation des terres) ont démontré qu'il est possible, dans chaque communauté rurale, d'arriver à une stratégie foncière partagée. En effet, aux termes d'un processus de consultations de moins d'un semestre chacune des collectivités locales concernées par le programme a arrêté un ordre de priorité des catégories de bénéficiaires de terre, un quota aux femmes pour promouvoir leur accès à la terre, un délai de mise en valeur, une formule de médiation (mettant à contribution une ou des personnalités de la société civile locale) pour les conflits fonciers, le principe d'ouverture au public des travaux du Comité technique de sécurisation foncière (CTSF) qui doit appuyer le conseil rural dans l'examen des demandes de terre, la contribution des affectataires à la maintenance des aménagements structurants permettant l'irrigation...

- **Délimitation et matérialisation des limites des communautés rurales**

La méconnaissance des limites exactes des terroirs est à l'origine de confusions et de conflits entre populations et entre collectivités. La première condition de la sécurisation foncière est la maîtrise de l'espace foncier communautaire. Il faut matérialiser les limites des communautés rurales pour une maîtrise du capital foncier. Les communautés rurales doivent être délimitées à l'image des communes avec une matérialisation claire, afin que chaque communauté rurale connaisse les limites de son potentiel foncier.

- **Mise en œuvre d'un cadastre agricole**

Devant le défaut de maîtrise de l'assiette foncière et de suivi des occupations foncières agricoles, le cadastre devrait être un outil

pertinent pour aider à délimiter les parcelles et les terroirs villageois afin d'éviter les innombrables conflits constatés en milieu rural. Le cadastre rural pourrait être chargé du recensement de toutes les occupations foncières, de l'identification de leurs propriétaires apparents ou réels, de la reconnaissance et de la définition précise des limites de ces propriétés, de leur description et de leur évaluation, ainsi que la nature du droit qui s'y exerce. Schématiquement, le cadastre peut être considéré comme l'état civil du foncier.

- **Enregistrement de toutes les opérations foncières dans un registre fiable**

Le décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, dispose qu'il est constitué pour chaque communauté rurale un registre foncier et ce texte renvoie à un arrêté interministériel pour fixer la composition et le contenu de ce registre. Malheureusement cet arrêté n'est pas encore pris. Ce qui est à l'origine de l'inexistence ou de la diversité des modèles et parfois de leur inadaptation au contexte foncier rural.

- **Appui à la mise en place d'un réseau des parlementaires sur le foncier**

La société civile doit avoir à ses côtés les parlementaires dans la lutte pour une gouvernance transparente et une protection des droits fonciers des populations locales. Cette stratégie est de nature à rehausser l'envergure de la lutte en associant les élus nationaux.

- **Généralisation de certains outils jugés pertinents**

Certains outils utilisés dans certaines communautés rurales devraient être généralisés sur toute l'étendue du territoire national. Ils permettent globalement d'améliorer la gouvernance foncière, d'établir un enregistrement et une traçabilité des opérations foncières afin de faire sortir la gestion foncière rurale de l'informel.

- Le registre foncier permet une traçabilité des opérations foncières ;
- Le Système d'information foncière facilite une conservation et un traitement diligent des données foncières ;

- La cartographie parcellaire favorise la maîtrise de l'occupation foncière ;
- Le Plan d'occupation et d'affectation des sols institue un zonage par vocation et instaure des règles locales de gouvernance foncière.
- Amélioration des relations entre le conseil rural et le citoyen

Les procédures et mesures administratives souffrent de sérieuses lacunes et n'offrent pas une véritable garantie au citoyen demandeur ou détenteur de droits fonciers. Le conseil rural n'est enfermé dans aucun délai ni pour répondre à la demande, ni pour procéder à la délibération ou pour installer l'affectataire. Les procédures ne sont pas encadrées et les moyens de recours sont inefficients. Au niveau de chaque conseil rural, l'État devrait exiger l'élaboration d'un manuel de procédures foncières qui fixerait notamment les délais de réaction afin de mieux sécuriser le citoyen. On constate que seules les demandes de l'agrobusiness sont traitées avec diligence. Le conseil rural devrait par exemple se réunir obligatoirement à la veille de la saison des pluies pour examiner les demandes d'affectations des terres, prendre des dispositions en vue de prévenir les conflits et traiter toutes les questions foncières en suspens.

La négligence et la complaisance chroniques au niveau des communautés rurales sont inacceptables dans une administration qui se veut performante, efficace et respectueuse des usagers du service public local. Les manquements de l'administration ont amené le Président de la République<sup>72</sup> à souhaiter qu'une attention toute particulière soit accordée au traitement du courrier des citoyens. Il estime que les rapports entre l'administration et les usagers du service public doivent être améliorés en termes d'accueil et de traitement de leurs demandes. L'utilisateur du service public, ainsi que l'exige la bonne gouvernance, a toujours droit à une réponse et un traitement diligent de ses sollicitations.

---

<sup>72</sup> Communiqué du Conseil des ministres du jeudi 19 juillet 2012

- **Contrôle plus systématique de la gestion foncière par les corps de contrôle de l'État (Cour des Comptes et Inspection générale d'État)**

L'importance du foncier considéré comme le moteur de la croissance économique et la recrudescence des conflits fonciers entraînant parfois des pertes en vies humaines doivent amener les corps de contrôle de l'État à faire systématiquement un contrôle annuel à posteriori de la gestion foncière dans les communautés rurales. Il est évident que toutes les communautés rurales ne peuvent être contrôlées chaque année, toutefois, un échantillon plus important devrait, chaque année, faire l'objet de contrôle et le cas échéant une suite judiciaire doit être donnée aux infractions.

- **Tenir impérativement un Comité local de développement (CLD) dont la composition sera élargie à la société civile, si le conseil rural reçoit une demande complexe ou d'affectation à grande envergure.**

Le Comité local de développement est une instance consultative composée principalement des services techniques et des élus. Il est présidé par le Sous-préfet et statue sur toute question de développement au niveau de l'arrondissement. Il devrait obligatoirement être réuni pour toute demande d'affectation à grande échelle ou dossiers fonciers complexes. C'est un excellent outil d'aide à la préparation de la délibération du conseil rural mais également d'aide à la décision d'approbation du Sous-préfet.

### **VII.3.3. Les recommandations d'ordre financier**

La réforme doit renforcer les ressources financières des collectivités locales

- L'article 22 de la LOASP a clairement annoncé qu'entre autres objectifs, la réforme doit permettre à l'État et aux collectivités locales de renforcer leurs ressources financières. Il faut instituer une taxe foncière sur les terres et mettre fin au principe de gratuité du domaine national au moins pour les grandes exploitations. Ces mesures présentent plusieurs avantages : elles

permettent de renflouer le budget des communautés rurales au moment où la taxe rurale est très faiblement recouvrée ; d'encourager la mise en valeur et de contribuer ainsi à lutter contre l'insécurité alimentaire. Toutefois, les conseils ruraux devront appliquer des taux raisonnables et progressifs en fonction de la superficie. Cette taxe constituera une source financière importante pour les communautés rurales. Le foncier est la principale richesse de la majeure partie de ces collectivités locales. Il sera exigé aux conseils ruraux un compte rendu annuel de la gestion des terres et de l'utilisation des recettes collectées ;

- Instituer une taxe au profit de la communauté rurale sur les transactions foncières à autoriser (location) pour réduire les risques de transactions à des fins purement spéculatives ;
- Revenir sur les nombreux avantages fiscaux et exonérations des entreprises privées exerçant dans l'espace rural. L'État peut continuer à accorder les avantages douaniers et fiscaux sur les impôts d'État (Impôt sur les sociétés, contribution forfaitaire à la charge des employeurs etc.), mais laisser les communautés rurales percevoir les taxes et impôts locaux (patentes, contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties, contribution des licences etc.) ;
- Libérer les Fonds de dotation de la décentralisation pour la compétence « domaines ». Depuis la création de ce fonds en 1996, les moyens financiers pour la compétence domaines ne sont pas transférés aux collectivités locales par l'État ;
- La communauté rurale doit également percevoir une partie de la redevance annuelle sur les baux accordés sur le périmètre de la communauté rurale.

### VII.3.4. Les recommandations d'ordre politique

- **La prochaine politique foncière doit s'adosser à une politique agricole qui pose les règles de la cohabitation entre les petites et grandes exploitations agricoles.** Toutefois, le pilier central doit être la préservation des intérêts et des droits

légitimes des petits exploitants. Cette exigence est partagée par les Nations Unies, dont des experts soulignent que « de nouvelles opportunités économiques et une utilisation plus intensive des sols ne doivent pas se faire au détriment des droits humains des populations locales.<sup>73</sup> » La réforme doit s'aligner sur le respect des droits des occupants des terres concernées, conformément aux directives de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur la gouvernance foncière, au cadre et lignes directrices de l'Union africaine et aux normes de l'UEMOA. Toutes ces règles de gouvernance érigent en priorité la nécessité de préserver et de renforcer les exploitations familiales ;

- **La société civile doit accompagner les communautés rurales volontaires dans l'élaboration d'un code de bonne gouvernance foncière** qui pourrait notamment renvoyer à :

- ✓ Un respect des règles prédéfinies ;
- ✓ Une gestion transparente avec une participation inclusive de tous les acteurs ;
- ✓ Information juste et partagée avec des outils de communication appropriés (affichage, radio communautaire, séances d'explication dans les louma, etc.) ;
- ✓ Éthique, égalité et équité des élus locaux dans la gestion foncière, etc.

**Le processus de concertation est irréversible dans la gestion des affaires publiques. La gouvernance foncière doit s'inspirer de l'expérience du budget participatif.**

**Matar SOW : Coordonnateur de l'Observatoire régional de la Gouvernance et du développement local (Louga)**

- L'accès plus conséquent des femmes au foncier : En dépit de l'existence d'un dispositif juridique national et de conventions internationales, le taux des femmes détentrices de terres est

<sup>73</sup> (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=28245&Cr=Fonciers&Cr1>)

encore très faible. L'État devra prendre des initiatives plus radicales pour renverser la tendance, en fixant, par exemple, un pourcentage minimum d'affectation au profit des femmes. L'on peut espérer que la volonté de l'État manifestée lors du Conseil des ministres du 27 juin 2012, ira dans ce sens. Le chef de l'État avait en effet demandé la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorisant l'accès des femmes à la propriété foncière, en complément des dispositions déjà prises en faveur des femmes. La société civile de son côté, devra mettre en place un dispositif pour accompagner l'accès des femmes au foncier. Il s'agira pour la société civile de poursuivre les actions de sensibilisation et de communication autour de ces questions mais surtout d'accompagner au niveau des communautés rurales les groupements de femmes, depuis la formulation des demandes de terres, jusqu'à l'installation en passant par le suivi de la demande au niveau du conseil rural et le cas échéant l'ouverture d'un contentieux si le rejet n'est pas justifié.

Le décalage entre le droit et la pratique a été bien pris en compte par le Cadre et les lignes directrices de l'Union africaine qui invitent les États à aller au-delà du cadre réglementaire théorique et à promouvoir un accès conséquent des femmes au foncier dans la pratique.

Le déficit éducationnel des femmes doit également retenir l'attention. En effet, sur 100 personnes qui n'ont jamais été à l'école, 68 étaient des femmes et 32 des hommes. Cette insuffisance accroît leur marginalisation dans le domaine de l'accès et de la gestion du foncier parce qu'elles ne peuvent pas s'approprier le contenu des textes<sup>74</sup>. Le manque de volonté des organes compétents amène les femmes à développer des stratégies pour accéder au foncier et mener leurs activités. Cette attitude permet de relativiser l'assertion selon laquelle « Le foncier est un levier de contrôle des femmes par les hommes<sup>75</sup> »

---

<sup>74</sup> GESTES : Recherche sur " Droits des Femmes et Accès au Foncier: une citoyenneté à conquérir". Etude publiée le 28 Juin 2010 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis.

<sup>75</sup> Atelier du Cercle d'intérêt sur le développement rural (novembre 2003)

« Nous ne parvenons à avoir des terres ni par le canal du conseil rural, ni par l'héritage. Pour accéder au foncier, on est obligé d'explorer d'autres voies, comme la location ou l'achat. Nous avons acheté pour construire notre marché, pour réaliser nos activités de maraichage et pour installer le moulin. Nous nous sommes rendus compte que les voies légales sont impénétrables par contre rien ne peut résister à l'argent ».

Aminata SY : Présidente des femmes de Mbolobirane  
(département de Podor)

- Renforcer les droits des pasteurs et préconiser la sécurisation de l'accès aux pâturages : le pastoralisme est la première victime du « front agricole », alors c'est une activité productive au même titre que l'agriculture (article 44 LOASP). Des droits spécifiques doivent être reconnus aux éleveurs sur les espaces pastoraux et les « terroirs d'attache » conformément au Cadre pour une politique du pastoralisme publié par l'Union Africaine en octobre 2010 (sécurisation des accès aux pâturages, promotion d'une gestion des risques plutôt que des réponses d'urgence etc...).



ADID, est une organisation de pasteurs basée à Dahra. Elle a pour vocation de développer l'élevage et toutes les filières qui y sont rattachées.

### VII.3.5. Autres recommandations

La loi sur le domaine national reste pertinente, il suffit juste de la réactualiser pour l'adapter aux mutations contextuelles intervenues depuis 1964, afin de créer de véritables entrepreneurs agricoles ruraux.

- **Éxiger la participation des populations au capital social de l'entreprise bénéficiant d'affectations pour une exploitation à grande échelle.** La collectivité locale (personne morale de droit public) peut porter ces parts au nom de la population. Cette participation ne sera pas gratuite, parce que c'est la collectivité locale qui apporte le capital foncier. Cette technique d'implication des acteurs locaux dans le capital favorisera une cohabitation harmonieuse entre agrobusiness et exploitations familiales. Cette possibilité a été prévue par le code minier mais n'a pas été suffisamment explorée ;
- **Une politique foncière centrée sur les besoins et aspirations des générations futures.** Il faut apporter une réponse adéquate à la problématique de rationalisation et de sécurisation foncière. Chaque délibération de terre devra obligatoirement être accompagnée d'un cahier des charges relatif notamment à la prise en considération de la dimension environnementale. L'article 9 du décret 72/1288 offre déjà une possibilité qu'il faut explorer et affiner. Il dispose en effet, que la désaffectation peut être prononcée dans le cas d'un « ...mauvais entretien manifeste des terres... » ou d'une « ...inobservation répétée et grave des règles fixées en matière d'utilisation des terres... » ;
- **Permettre à la société civile d'exercer un contrôle de l'application des lois (constitution partie civile).** Les représentants de l'État et les élus locaux sont parfois à l'origine de la violation ou de la mauvaise interprétation des textes. Souvent le problème n'émane pas des lois mais de ceux chargés de les mettre en application. Parfois ces acteurs politico-administratifs ont une posture ambiguë ; ils sont à la fois acteurs, juge et partie. On a même vu un Sous-préfet approuver une délibération lui affectant des terres. Il faudra permettre à la société civile locale (par exemple CVD) d'attaquer en justice les cas de violation de la législation foncière ;

- **Moderniser la forme d'exploitation.** Présentement la mise en valeur est directement assurée par la personne affectataire ou avec l'aide de sa famille. Cette disposition est un frein à l'investissement. Elle doit être corrigée, pour permettre à tout exploitant d'installer une entreprise et/ou d'embaucher un personnel qualifié pour augmenter sa productivité et dépasser le cadre restrictif de l'agriculture de subsistance ;
- **Dédommager tous les déguerpis du domaine national.** L'article 11 du décret 72/1288 dispose qu'en cas de désaffectation pour cause d'intérêt général « l'affectataire reçoit une parcelle équivalente à titre compensatoire ». L'insuffisance de cette disposition est liée au fait que les impenses réalisées par l'ancien affectataire sur la parcelle ne sont pas remboursées. Il est juste prévu un « dédommagement foncier ». Les dispositions de l'article 15 du même texte ont des conséquences plus graves et contradictoires par rapport à l'article 11. Elles soulignent qu'en cas de désaffectation en exécution de l'article 14, l'affectataire ou les affectataires peuvent recevoir une parcelle équivalente, lorsque cette compensation est possible. Les cas cités par l'article 14 sont tout simplement des exemples de désaffectation pour cause d'intérêt général (lotissements, chemins de bétail, équipements divers, voies publiques, etc). D'ailleurs, les chemins de bétail sont énumérés aussi bien par l'article 11 que par l'article 14.

**En définitive**, il faut retenir qu'il faut corriger ces lacunes ou incohérences et accorder systématiquement à tout désaffectataire pour cause d'intérêt général une indemnité juste et préalable ;

- **Renforcer le pouvoir des conseils ruraux avant le lancement par l'État de certaines opérations sur la zone de terroirs.** Dans beaucoup d'opérations lancées dans la communauté rurale, le conseil rural est juste consulté pour avis. Nous pouvons citer l'amodiation, le bail, l'exploitation de carrière, la constitution de réserves foncières par l'État, etc. L'avis du conseil rural doit lier l'autorité chargée de délivrer ces autorisations. Il faut aller dans le sens d'instituer le système d'avis conforme avant le lancement de ces opérations. Le système en vigueur affaiblit

fortement les pouvoirs fonciers des communautés rurales. Dans le même ordre d'idées, les baux agricoles ne devraient être accordés qu'après la réalisation d'au moins de 50% des investissements envisagés. Très souvent, ces baux sont utilisés à des fins spéculatives ;

- **Acceptation de certaines transactions foncières.** Pour maintenir les ressources foncières dans le « patrimoine du paysan », la vente et la mise en gage doivent rester interdites, mais toutes les autres transactions pourraient être admises. La location, le métayage peuvent constituer des sources de revenus pour l'exploitant agricole bénéficiaire de l'affectation. L'affectataire aura ainsi un droit d'usage renforcé ;
- **Obtention de crédit adapté avec un droit d'usage adapté.** Des techniques et dispositions permettant d'utiliser la terre à usage agricole comme hypothèque pour l'obtention de crédit sont élaborées dans le document. Les techniques développées plus haut seront explorées pour permettre au paysan d'utiliser son titre de droit d'usage pour bénéficier de crédit ;
- Ouverture de l'accès à la terre aux non-résidents ne lésant pas systématiquement les autochtones. De même, la cessation de résidence ne doit plus être une cause de désaffectation. Toutefois seuls les nationaux (personne de nationalité sénégalaise) doivent avoir accès au domaine national ;
- Instaurer la transmissibilité successorale des terres du domaine national. L'une des revendications les plus persistantes des paysans est l'institution d'une transmissibilité automatique au profit des héritiers du *de jure*. Cependant, pour le foncier agricole le conseil rural devrait continuer à veiller à ce que le patrimoine ne soit morcelé en de minuscules parcelles pour les différents héritiers. Comme l'a d'ailleurs souligné le CNCR, « le morcellement des exploitations agricoles familiales entraîne l'extension rapide de petites exploitations non viables. »

## ANNEXE I

### **Cas d'accaparement dans quelques communautés rurales de la zone d'étude**



#### **Diokoul : département de Kébémér (région de Louga)**

En 2005, le conseil rural de Diokoul a pris une délibération affectant 2070 hectares à un investisseur privé. Plus de 6 ans après, les populations regroupées au sein du « Collectif des paysans sans terre de Diokoul », ont coupé les fils de fer barbelés de la clôture de la ferme dénommée Mame Tolla Wade pour libérer «leurs champs» et procéder aux semis en vue de nourrir leurs familles. 12 paysans ont été arrêtés et poursuivis pour destruction de biens d'autrui, association de malfaiteurs, et menaces de mort.

#### **Fanaye : département de Podor (région de Saint louis)**

En 2011, le conseil rural a prononcé une délibération d'affectation de 20 000 ha au profit d'une société italienne dénommée SEN ETANHOL pour la culture de biocarburant et de tournesol. Certains conseillers ruraux et personnes non élues s'y opposent. La tension devient vive au mois de septembre après les débuts des travaux lancée avec l'arrivée des engins agricoles. Le collectif pour la défense des terres de Fanaye est créé. Ce collectif estime que ce projet n'est ni participatif, ni inclusif et a pour conséquence immédiate : le déplacement de plus de 60 villages et hameaux ; la destruction d'un des plus grands cheptels de bovins, ovins, caprins, équins ; la destruction de plusieurs milliers d'hectares de forêts classés ; la profanation de cimetières et mosquées et enfin le chômage de milliers d'éleveurs et d'agriculteurs vivants dans le site.

Le Président du Conseil rural tient une conférence de presse pour magnifier les avantages du projet et autres retombées positives pour la communauté rurale. Le conseil est divisé en deux.

Le débat d'orientation budgétaire devant se tenir le mercredi 26 octobre 2011, le Collectif de défense des terres de Fanaye a essayé d'accéder à la salle, pour manifester son opposition au projet. Devant le refus de laisser ses membres entrer, des heurts ont éclaté. La situation a ensuite dégénéré. Partisans et adversaires de l'opération se sont violemment affrontés en utilisant des bâtons, machettes, gourdins et armes à feu. Le bilan de ces échauffourées est lourd, on compte deux morts et une vingtaine de blessés. La maison communautaire a été incendiée. Deux jours après (28 octobre), le Gouvernement annonce la suspension du projet.

En mars 2012, le gouvernement prend deux décrets portant respectivement déclassement partiel de la réserve spéciale de Ndiaël (communauté rurale de NGNITH, département de Dagana) et affectation d'une assiette foncière au projet agro-industriel Senhuile-Senethanol. Malgré l'opposition des populations, la société a démarré ses travaux.

### **Mbane département de Dagana (région de Saint louis)**

Dans le cadre de la Grande offensive pour l'agriculture et l'abondance (Goana), des investisseurs privés essentiellement constitués de hauts fonctionnaires, ministres, hommes d'affaires sénégalais ont voulu participer à cette initiative qui vise l'autosuffisance alimentaire en sollicitant des affectations de terres dans la communauté rurale. La communauté rurale a des terres fertiles et dispose de réserves en eau avec le lac de guiers qui la traverse. Des milliers d'hectares de terres ont été ainsi alloués. Selon le PCR, 232 000 ha ont été distribués à des politiques et à des opérateurs économiques proches du pouvoir dans la communauté rurale de Mbane. Alors que la collectivité locale ne dispose que de 190 600 ha. Les nouvelles autorités locales issues des élections locales de 2009 et appartenant à l'opposition ont

décidé de prononcer la désaffectation de toutes ces terres non mises en valeur afin de les redistribuer aux populations. L'État a alors exhorté les nouveaux conseillers ruraux de Mbane à éviter une chasse aux sorcières et la remise en cause des investissements des citoyens qui ont répondu à l'appel du Chef de l'État pour mettre en oeuvre la GOANA<sup>76</sup>.

Devant la persistance du conseil dans sa volonté de procéder aux désaffectations, l'institution locale a finalement été dissoute, malgré les marches de protestations des populations et la grève de la faim des conseillers ruraux. Une délégation spéciale composée de trois fonctionnaires a été installée pour gérer les affaires locales de la communauté rurale.

---

<sup>76</sup> Voir communiqué Conseil des Ministres du jeudi 12 novembre 2009

## Nouvelles Problématiques de recherche



### Enjeux et perspectives de la pêche

Cette problématique n'a pas été développée dans cette étude. La forte pression foncière sur les terres agricoles et les pâturages a également une incidence négative sur les zones de pêche fluviales (le Lac de Guiers et la Taouey, le Doué, le Ngalenka, etc). La baisse du niveau de l'eau s'explique essentiellement par :

- La pression des cultures irriguées ;
- L'utilisation d'intrants chimiques agricoles : engrais et pesticides (herbicides) dans les eaux de drainage et entraînant une contamination chimique des points d'eau (fleuve, lac de Guiers et autres systèmes aquatiques) ;
- La réduction des zones de reproduction des espèces par l'appauvrissement des eaux du fleuve occasionné par la faiblesse des crues en période de sécheresse.

Au même titre que les autres aspects développés dans cette Étude, la pêche devra faire l'objet d'une étude approfondie afin d'analyser l'ensemble de ses contraintes, enjeux et perspectives.

### Foncier et lutte contre la pauvreté : accès plus conséquent des femmes et des jeunes

L'accès des femmes et des jeunes au foncier est un puissant outil de lutte contre la pauvreté. Les femmes sont plus nombreuses et très actives en milieu rural ; le renforcement et la facilitation de leur accès au foncier pourraient contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Tel est également le cas pour les jeunes qui augmentent chaque année le nombre de demandeurs d'emplois alors que le secteur agricole a un important potentiel pour la création d'emplois productifs au Sénégal.

## **Les effets négatifs de l'absence d'une délimitation matérialisée des limites des communautés rurales.**

Le décret portant création des communautés rurales se limite à lister les villages qui les constituent sans aller jusqu'à matérialiser leurs limites. Cette situation entraîne sur le terrain des conflits avec des conséquences diverses :

- Risque d'instabilité sociale entre des communautés contigües ;
- Risque de suspension de ces terres, ce qui favorise l'insécurité alimentaire etc.

## **Pastoralisme à la croisée des chemins : élaboration d'un code pastoral et réforme foncière**

Ce sous secteur a toujours joué les seconds rôles derrière l'agriculture. Une bonne prise en charge de la problématique pastorale représente un véritable enjeu de croissance économique durable et de paix sociale. La réalisation de cette étude nous a permis de constater :

- La faible prise en compte des activités pastorales dans le schéma de mise en valeur de la Vallée et l'insuffisance des couloirs d'accès aux plans d'eau (Fleuve, défluent, lac de Guiers...) entraînent de fréquentes incursions d'animaux dans les champs de cultures, sources de conflits souvent sanglants entre agriculteurs et éleveurs ;
- Une forte concurrence entre les différents utilisateurs de l'espace rural (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs...), marquée par utilisation privative de l'espace (agrobusiness, aménagements hydro agricoles, déforestation etc.) ;
- Des pressions du front agricole sur la zone sylvopastorale avec un risque de remise en cause de la vocation pastorale du Ranch. Un dispositif de sécurisation devrait être mis en place en collaboration avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Le Sénégal a depuis plusieurs années lancé l'idée d'élaborer un code pastoral. Contrairement au Mali et au Burkina Faso, le Sénégal n'a pas une législation spécifique. Le contexte actuel l'exige pour une

meilleure sécurisation et la valorisation des espaces et aménagements pastoraux. Les élus ont commencé à mesurer les menaces qui pèsent sur ce secteur notamment dans la zone sylvopastorale, c'est ainsi que l'entente inter régionale pour la zone sylvopastorale du Ferlo a été mise en place. Elle regroupe les 5 régions ceinturant la zone.

La société civile devrait se saisir de cette problématique du foncier pastoral et des perspectives de ce secteur menacé par des nombreuses mutations contextuelles.

## Personnes rencontrées

### Région de Saint Louis

- Bassirou FALL** : Président Délégation spéciale de Mbane
- Oumouyel DIALLO** : Assistant communautaire (ascom) de Mbane
- Mamadou DIALLO** : Ascom de Ndiayéne pendao
- Ibrahima NDIAYE** : Conseiller rural, Président du comité des usagers du Ngalenka (communauté rurale de Ndiayéne pendao)
- Moussa Abou Niang** : Coordonnateur Union pour la solidarité et l'entraide (USE-Ndioum)
- Adama SALL** : Ascom Fanaye
- Ibrahima HANNE** : Coordinateur de la rédaction de la radio communautaire de Pété
- Aminata SY** : Présidente du Groupement des femmes de Mbolo Birane (dép. Podor)
- Assane WADE** : Président de la commission domaniale de la communauté rurale (CR) de Gandon
- Birahim DIOUCK** : Chef de village de Ronkh
- Mamadou HANNE** : Président commission domaniale de la communauté rurale de Boké dialloubé
- Mamadou NDIAYE** : Chef CADL de Thillé Boubacar (Fanaye et Ndiayéne pendao)

**Salama Demba LY** : Présidente de l'union des GPF de la communauté rurale de Médina Ndiathbé

**Babacar Diop** : Président FONGS ; Maire Ross Béthio

### Région de Matam

**Soulé Guéladio BA** : Président du conseil rural de Agnam

**Abdou Aziz CISSE** : Ascom Agnam

**Demba Lamine BA** : Ascom de la communauté rurale de Nabadji

**Ciré SECK** : Officier Eaux et Forêts ;  
Responsable POAS/Délégation SAED

**Binta SAM** : Ancienne élue locale et actuelle  
Présidente de l'union des GPF de l'arrondissement d'Agnam civil

### Région de Louga

**Mountaga SALL** : Conseiller municipal. GADEL  
(Groupe d'Appui au Développement Local) Louga

**Matar SOW** : Observatoire régional de la  
Gouvernance et du Développement local (Louga)

**Idrissa DIOP** : CERFLA (Linguère)

- Samba Mody Sow** : Membre de ADID et animateur à la radio communautaire Ferlo FM (La voix du pasteur)
- Mounirou SALL** : Président de la commission domaniale de la CR Nguer Malal
- Ayib SEYE** : Président de la commission hydraulique //
- Bilal DIOP** : Président de la commission agriculture //
- Mbaye FALL** : Personne ressource //
- Sidy KA** : Président du conseil rural de la communauté rurale de Syer
- Mboye SOW** : Conseiller rural Syer

### Région de Dakar

- Mariama SOW** : Enda Pronat
- Aminata SY** : APIX
- Samba Kanté** : Président du conseil rural Nguer Malal ; Vice président ANCR ; Conseiller technique Ministère Agriculture
- Ibrahima SAGNA** : Groupe Thématique/foncier/DAPS
- Mbagnick DIOUF** : Ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales
- Abdou Aziz SOW** : Consultant PDMAS

## Bibliographie et références

[www.cooperationdecentralisee.sn/Presentation-des-regions](http://www.cooperationdecentralisee.sn/Presentation-des-regions)

<http://www.djoloffweb.com/dossier/446-grandeur-et-misere-dun-ranch>

<http://www.isra.sn>

<http://fr.wikipedia.org/wiki/Niayes>

SIDIBE Amsatou SOW, Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme, in La Revue du Conseil Économique et Social, N° 2, Février-Avril 1997.

Abdel Kader BOYE, le régime foncier sénégalais, in Éthiopiennes numéro 14 revue socialiste de culture négro-africaine avril 1978

État des lieux du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles et foncières au Sénégal : Enda graf Sahel novembre 2009

Revue de la réglementation foncière et domaniale du PDIDAS de la Banque Mondiale : PDMAS 2012 (Abdou Aziz SOW).

Guide pratique des acteurs de la décentralisation (CONGAD)



# Étude sur la Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

\*\*\* \*

Conseil des Organisations Non Gouvernementales  
d'Appui au Développement (CONGAD)

Adresse : Immeuble Soda Marième – Liberté 6 Extension BP : 4109-Dakar-Sénégal  
Téléphone : (221) 33 859 39 59 /-/-/ Fax : (221) 33 827 54 90  
E-Mail : congad@orange.sn – Site web : www.congad.sn



## Rapport de l'Étude sur la Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint – Louis et Matam



**Partenaire financier : Union Européenne**

Financement UE - Programme thématique ANE - AL 2011-2013

(Allocation Sénégal 2011)

Contrat N°NSAPVD/2011/278-579