

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 1ère 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-sylvopastoral 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 indemnités 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 recommande¹, notamment :

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 internationale². 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'urbain³ ») ; 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 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 Millennium Challenge Account/MCA-Sénégal⁴ 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 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 réforme 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^{ère} 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.