



Projet : « Promotion de la participation citoyenne et du dialogue entre les acteurs communautaires et l'Etat pour un exercice efficients des droits fonciers des femmes et des jeunes dans les communautés rurales et une réforme foncière équitable.»

Financement UE – Contrat N° NSAPVD/2013/329-551

Etude de capitalisation des Expériences et Travaux de recherche menés dans le cadre de la gouvernance foncière au Sénégal



Partenaire technique et financier

Juillet 2014

Sommaire

Sigles et abréviations.....	5
Introduction.....	7
I. Contexte et justification de l'étude	7
II. Rappel des objectifs et résultats attendus de l'étude	8
III. Définition des concepts clés.....	9
IV. Problématique.....	9
V. Démarche méthodologique et déroulement de l'étude	10
VI. Structure de l'étude	11
Chapitre préliminaire : considérations générales	12
I. Evolution et revue du régime foncier sénégalais	12
II. Nouveaux enjeux et défis de la gouvernance foncière.....	17
Deuxième partie : capitalisation de la diversité des propositions de réforme foncière...39	
I. Pistes et initiatives de réforme formulées par l'état.....	39
II. Pistes et initiatives de réforme appuyées par les partenaires au développement ...	50
III. Pistes et initiatives de réforme formulées par les organisations paysannes/ le cadre national de coopération et de concertation des ruraux (cncr).....	55
IV. Pistes et initiatives de réforme formulées par le secteur privé	56
V. Pistes et initiatives de réforme formulées par les acteurs non étatiques	58
Troisième partie : capitalisation de la diversité des outils et mécanismes de gouvernance foncière	62
I. Outils de prévention/résolution des conflits et de gestion participative.....	62
II. Outils de mesure, de délimitation et de procédures	67
III. Outils d'investigation foncière : les commissions domaniales	69
IV. Outils de conservation et d'enregistrement fonciers	72
V. Outils de suivi de l'occupation foncière.....	77
VI. Outil d'appui conseil : comité technique de sécurisation foncière.....	80
Quatrième partie : capitalisation des pratiques foncières	82
I. Les bonnes pratiques foncières à vulgariser	82
II. Les mauvaises pratiques foncières	92
Conclusion	103
Annexe1 : charte locale de la gouvernance foncière de la collectivité locale de Fass ngom.....	104
Annexe 2 : tableau des collectivités locales visitées.....	117

La présente étude de capitalisation a été réalisée sous la direction scientifique de Monsieur Kader Fanta NGOM, Juriste-Expert foncier et sous la supervision du Comité de pilotage ci-après :

COMITE DE PILOTAGE	
Amacodou DIOUF	PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CONGAD
Abdou Khadre LO	Cellule d'Appui aux Elus Locaux Union des Associations d'Elus Locaux - UAEL
El Hadji Thierno CISSE	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)
Libasse HANE	Institut PANOS – Afrique de l'Ouest
Madame Ndèye Maty NDOYE	RESEAU GENRE ET DEVELOPPEMENT DU CONGAD
Ousseynou NDOUR	JED/ECLAIREURS ET ECLAIREUSES DU SENEGAL (JED/EEDS)
Djibril DIOP	Réseau des Plateformes d'ONG de l'Afrique de l'Ouest (REPAOC)
Boubacar SECK	DIRECTEUR EXECUTIF DU CONGAD
Mbaye NIANG	RESPONSABLE DES PROGRAMMES DU CONGAD
Ibrahima KANE	RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DU CONGAD

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence française de développement
ANIDA	Agence Nationale d'Insertion et de Développement Agricole
APIX	Agence pour la Promotion des Investissements et grands travaux
ASC	association sportive et culturelle
ASCOM	assistant communautaire
ATGE	acquisition de terres à grande échelle
CADL	centre d'appui aux communautés rurales
CCC	cadre communautaire de concertation
CENTIF	Cellule nationale de traitement des informations financières
CGCL	Code général des collectivités locales
CIVD	Comité inter villageois de développement
CLD	Comité local de développement
CNRF	Commission nationale de réforme foncière
CPI	Conseil présidentiel des investissements
CVD	Comité villageois de développement
DAC	Domaine agricole communautaire
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DPES	Document de politique économique et sociale
FAO	Food and agriculture organization
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPF	Groupement de promotion féminine
GT	Groupe thématique chargé de la réforme foncière
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
Ha	Hectare
IGE	Inspection générale d'Etat
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
ISRA	Institut sénégalais de recherche agronomique
LOA	loi d'orientation agricole

LOASP	loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
ONG	Organisation non gouvernementale
PACR	Programme d'appui aux communautés rurales
PAF	Plan d'action foncier
PAGT	Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs
PASA	Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole
PCR	Président de conseil rural
PDIDAS	Programme de Développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal
PSE	Plan Sénégal Emergeant
SAED	Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé
SAPCO	Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal
SDAGC	Schéma directeur d'aménagement de la Grande Côte
SENAC	Société Sénégalaise de l'Amiante Ciment
SIPA	Société d'intensification de la production agricole
SOCOCIM	Société ouest africaine des ciments
SODAGRI	Société de développement agricole et industriel
SODEFITEX	Société de développement des fibres textiles
UEMOA	Union économique monétaire ouest africaine

Introduction

La gestion des terres est l'un des principaux défis auxquels les pays en développement sont confrontés. Le problème majeur est la recherche d'une conciliation harmonieuse entre les survivances du système foncier coutumier et le droit moderne adossé aux enjeux de développement. La terre est certes un actif économique précieux, mais elle est aussi étroitement liée à l'identité et la culture communautaires. Plusieurs pays de l'Afrique de l'ouest, ont récemment initié des réformes foncières pour tenter d'apporter des réponses à cette préoccupation. Le Sénégal fait partie des rares Etats qui n'ont pas encore retouché leurs premières lois foncières adoptées au lendemain des indépendances.

I. Contexte et justification de l'étude

Au Sénégal la gestion du foncier repose essentiellement sur la loi n° 64-46 du 17 Juin 1964. Ce texte est relatif au domaine national qui constitue la majeure partie de la superficie nationale et s'étend principalement dans l'espace rural.

Par ailleurs, les terres arables représentent une superficie de 3 800 000 ha, soit 19% du territoire national¹. Le taux annuel de mise en valeur ne dépasse pas 65 % de ces terres et les activités agricoles sont, pour l'essentiel, réalisées durant la saison des pluies. En dépit de l'existence d'importantes ressources hydriques de surface et souterraines mobilisables, seuls 2 % de ces terres sont exploitées grâce à l'irrigation.

La gouvernance des terres du domaine national se heurte à de nombreuses contraintes et défis : taux de pauvreté rurale élevé, persistance de pratiques coutumières discriminatoires de gestion foncière, gestion peu transparente des terres, accaparement du foncier à usage agricole par des investisseurs privés et des personnalités influentes, déforestation, menace sur l'agriculture familiale, poussée démographique, crises alimentaires cycliques, etc.

La présente étude de capitalisation s'inscrit dans un contexte caractérisé par la diversité et la complexité des défis. Conscient de l'incidence des contraintes susmentionnées sur le développement du pays, l'Etat a manifesté (depuis près d'une vingtaine d'années) sa volonté de reformer l'arsenal juridique foncier en initiant le plan d'action foncier de 1996. Cette résolution sera réitérée dans la LOASP en son Article 22, qui dispose que « la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture². »

¹ Rapport national des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Sénégal) publié en juin 2008

² Article 22 de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)

C'est dans cette optique que les différentes parties prenantes à la gouvernance foncière ont formulé des propositions de réforme sous des formes diverses. Certaines ont tenu des ateliers de réflexion sur la réforme foncière, d'autres ont publié des Notes de position ou commandité des études plus approfondies.

Par ailleurs, pour faire face aux nouveaux défis et devant le mutisme ou les insuffisances de la loi foncière, des populations de l'espace rural ont mis en place des mécanismes ou outils fonciers pour apporter des réponses idoines aux mutations contextuelles. Pour une meilleure visibilité et une bonne appropriation des différentes propositions de réforme et de ces mécanismes et outils de gouvernance foncière participative dans le cadre du dialogue sur la réforme, le CONGAD a initié la réalisation de la présente étude de capitalisation au moment où l'Etat a clairement reconnu « l'inadéquation de la politique foncière³ ». Autrement dit, l'actuelle politique foncière est incompatible avec les objectifs de développement socio-économique poursuivis par l'Etat et définis dans ses documents de référence.

II. Rappel des objectifs et résultats attendus de l'étude

L'étude a l'ambition de répertorier et d'analyser des pratiques et outils de gouvernance foncière mis en œuvre principalement dans l'espace rural ainsi que les pistes de réforme foncière ouvertes par les divers acteurs susceptibles d'alimenter le débat sur la réforme et de contribuer à enrichir les travaux de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF). A cet effet, les objectifs ci-après sont visés :

Objectif global : Réaliser une étude de capitalisation des résultats de recherche et des expériences menées dans le domaine de la gouvernance du foncier. L'étude fera l'analyse et la synthèse de ces initiatives afin de contribuer à la formulation d'une politique foncière participative et efficiente.

- **Objectif spécifique 1** : Etablir une situation de référence sur les différentes propositions de réforme foncière, les outils et mécanismes utilisés par les acteurs en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière ;
- **Objectif spécifique 2** : Analyser les expériences identifiées par la situation de référence pour une prise en compte des bonnes pratiques dans les travaux de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) et formuler ainsi des recommandations.
- **Résultats** : les résultats ci-après sont attendus.
- **Résultat 1** : Une situation de référence sur les positions et propositions de réforme ainsi que sur les outils de gouvernance foncière utilisés est établie ;
- **Résultat 2** : Les bonnes pratiques foncières sont analysées et capitalisées en vue d'une large diffusion et de leur prise en compte dans les travaux de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF). Parallèlement, les mauvaises pratiques seront dénoncées ;

³ Plan Sénégal Emergent (page 39)

- **Résultat 3** : Les différents acteurs de la gouvernance du foncier et la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) disposent d'un document de référence sur les différentes pistes de réforme, assorties de recommandations à l'endroit des décideurs ;
- **Résultat 4** : Le rapport de l'étude est partagé et validé avec l'ensemble des segments d'acteurs de la gouvernance du foncier de l'ensemble des régions dans le cadre d'un atelier de restitution.

III. Définition des concepts clés

Par «*expériences pratiques*», il faut entendre les pratiques ou outils fonciers mis en place dans certaines localités et qui ont une incidence positive dans le processus d'amélioration de la gouvernance foncière. Ces expériences méritent d'être stabilisées, modélisées, institutionnalisées et diffusées au niveau national. L'Etude fait aussi une revue des « Travaux de recherche », notamment des études, réflexions ou autres propositions de réforme formulées dans le cadre du débat sur la réforme foncière au Sénégal. L'ensemble de ces expériences et propositions sont articulées à la « gouvernance foncière », définie comme l'ensemble des « ... règles, processus et structures par lesquelles des décisions sont prises à propos de l'accès et de l'utilisation de la terre, ainsi que la manière dont ces décisions sont mises en œuvre et dont sont gérés les intérêts divergents vis-à-vis de la terre⁴ ». L'étude répertorie et analyse les outils, pratiques et réflexions susceptibles d'améliorer la gouvernance foncière et qui pourraient être consolidés dans le cadre du processus de réforme foncière.

IV. Problématique

Un demi-siècle après l'entrée en vigueur de la loi sur le domaine national et face aux défis susmentionnés qui ont fini de montrer ses limites, le Sénégal a mis en place des instruments (LOASP) pour réformer le cadre juridique.

Les mutations contextuelles persistantes font que la réflexion est en ébullition. D'importants travaux de recherche ont été réalisés, des propositions de réformes formulées, des outils et mécanismes élaborés pour une meilleure adaptation de la gouvernance des ressources foncières.

Depuis la période coloniale, la mise en application de la législation foncière a toujours été difficile. Les populations restent encore attachées aux pratiques foncières coutumières, alors que toute construction juridique, aussi pertinente soit-elle, n'est efficiente que pour autant qu'elle soit bien appliquée.

La gouvernance foncière rurale est aujourd'hui marquée par l'avènement de nouveaux acteurs (investisseurs privés) et de nouveaux usages (réalisation d'infrastructures, urbanisation, exploitation minière, agrobusiness etc.). Chaque acteur (exploitant familial, investisseur privé, secteur public etc.) souhaite davantage de sécurisation et de maîtrise foncières. La réforme

⁴ Document de travail de la FAO N°11, FAO, Rome, 2009, p. 9.

reste plus que jamais une urgente nécessité pour l'ensemble de ces acteurs. Cette exigence est réaffirmée par l'Etat dans ses derniers documents d'orientation politique: Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017) et Plan Sénégal Emergent (PSE). Dans ce contexte de pré-réforme, au moins deux questions majeures peuvent être posées. D'une part, quels sont les problèmes existants que la nouvelle loi cherche à résoudre et d'autre part quels aspects positifs de la pratique et du droit actuel devraient être conservés et renforcés ?

Répondre à ces questions, c'est établir une situation de référence de toutes ces initiatives et propositions de réforme initiées par les institutions publiques, les organisations paysannes, le secteur privé et la société civile.

Face aux évolutions sur la question foncière aux niveaux national, régional, continental et international, il est évident que le dispositif juridique, pour être viable et fiable doit être mis à jour afin de tenir compte de l'ensemble des nouvelles préoccupations. Une réglementation ne doit être ni rigide, ni statique ou figée. Elle doit s'adapter pour répondre aux nouveaux besoins et défis.

V. Démarche méthodologique et déroulement de l'étude

• La collecte des données

L'approche méthodologique utilisée au cours de cette étude a essentiellement reposé sur des rencontres avec les principaux acteurs intervenant dans le système foncier. Cette démarche nous a permis de nous familiariser avec les moyens et outils utilisés par les collectivités locales et les services de l'Etat et de recueillir leurs suggestions sur l'amélioration de la gouvernance foncière.

Tous les départements du Sénégal ont été sillonnés à raison d'une à deux communautés rurales par département. Pour prendre en compte la diversité des enjeux, quelques communes ont été également visitées. Les enquêteurs ont tenu des séances de travail dans une cinquantaine de collectivités locales.

Cette étape a été précédée d'une revue documentaire, pour un examen des textes juridiques et des documents relatifs à l'histoire de la politique foncière, au droit international, au contexte socioculturel dans l'espace rural, pour cerner toute la problématique de la présente étude. Nous avons également consulté diverses publications, des rapports d'ateliers sur le foncier et des documents présentant des doctrines. Dans une démarche comparative, des expériences de pays subsahariens ayant déjà fait une réforme foncière ont été analysées.

• Outils de collecte de données

La collecte de données a été réalisée avec un guide d'investigation foncière, à travers des rencontres individuelles, des réunions et visites de terrain. Des données qualitatives et quantitatives ont été collectées grâce à la combinaison de ces différents outils.

Ces données empiriques ont permis une compréhension claire des propositions de réforme foncière formulées par les acteurs à la base. Elles nous ont également fourni les éléments d'analyse nécessaires pour évaluer la pertinence et les limites des pratiques et outils fonciers.

• Groupes cibles et échantillonnage

L'étude s'est focalisée sur les catégories d'acteurs qui interviennent principalement dans le système foncier de l'espace rural. Il s'agit essentiellement d'élus locaux, de représentants de l'Etat, de services techniques de l'Etat, de chefs de village, de groupements de femmes, d'associations de jeunes, de partenaires au développement et d'organisations de la société civile.

La diversité des acteurs ciblés a été d'une importance cruciale dans la fiabilité des données. La prise en compte de tous ces éléments a permis de répertorier et d'analyser des pratiques locales de gestion foncière et de dégager des solutions proposées pour l'amélioration de la gouvernance.

VI. Structure de l'étude

L'introduction pose le sujet en donnant des informations de base sur le contexte, la justification, la problématique et les objectifs de l'étude. Elle dégage aussi la démarche méthodologique adoptée pour sa réalisation.

La partie préliminaire retrace l'évolution historique de la législation foncière afin de mieux comprendre l'état des lieux. Au-delà du cadre juridique, cette partie dresse le contexte global de la gouvernance foncière dans lequel se déroule l'étude.

La première partie se focalise sur la capitalisation des propositions de réforme foncière. Devant la multiplicité de ces propositions, elle énumère et analyse les plus saillantes émanant des différentes catégories d'acteurs.

La deuxième partie capitalise de nombreux outils et mécanismes de gouvernance foncière mis en place dans les collectivités locales visitées.

La troisième et dernière partie est consacrée à la capitalisation des pratiques foncières dominantes qui mériteraient d'être documentées et vulgarisées, ainsi qu'aux mauvaises pratiques qui sont à bannir.

Chapitre Préliminaire : Considérations générales

Analyser les aspects historiques de la législation foncière au Sénégal permet de mieux comprendre les bases du cadre juridique en vigueur. Trois grands moments marquent cette évolution : les périodes précoloniale, coloniale et postcoloniale. La première coïncide avec le droit foncier coutumier. Ce droit foncier, dans sa diversité définit comment les communautés locales accédaient, utilisaient et géraient leurs terres. Les droits en matière foncière appartenaient à une communauté, un groupe ethnique ou une famille. Les décisions concernant l'attribution, l'utilisation et le retrait relevaient de la responsabilité des autorités traditionnelles telles que les chefs ou patriarches du groupe selon les us et coutumes de la communauté. Ces systèmes coutumiers étaient caractérisés par :

- ✓ l'oralité et la difficulté de prouver les transactions foncières ;
- ✓ l'inaliénabilité et l'absence d'une appropriation foncière au sens du droit moderne ;
- ✓ la multiplicité et la diversité des systèmes;
- ✓ le rejet de l'individualisation des droits fonciers etc.

Présentement, même si les institutions coutumières s'effondrent progressivement, elles restent encore vivaces dans certaines contrées. Dans la commune de Bembou⁵, la quasi-totalité des conflits fonciers sont réglés par les chefs de village entourés du conseil des sages et de l'imam. Depuis 2010, un seul conflit, consécutif à un prêt de terre est arrivé au niveau du conseil rural avant d'atterrir par la suite au niveau de la justice après l'intermédiation infructueuse du Centre d'appui au développement local (CADL) et du sous-préfet. Les conflits fonciers qui ne trouvent pas de solution au niveau du village, sont exceptionnellement résolus par le conseil élu.

I. Evolution et revue du régime foncier sénégalais

Deux périodes seront retenues dans cette analyse. La période coloniale marquée par la transition du régime foncier européen dans les colonies et la période postindépendance correspondant aux législations conçues par les Africains eux-mêmes.

I.1. Le régime foncier colonial

⁵Département de Saraya, région de Kédougou

Les dirigeants coloniaux avaient imposé leur modèle juridique dans leurs colonies en ignorant la dimension culturelle des populations autochtones. Des régimes juridiques ont successivement été mis en place. Ils faisaient en général fi des pratiques foncières locales en vigueur et ne reconnaissaient aux autochtones indigènes qu'un droit de jouissance sur les terres qu'ils occupaient.

• Le régime du Code civil

L'administration coloniale a introduit en 1830 les principes du Code civil dans la gestion foncière. Ce code régissait les rapports de droits privés. Mais le Code civil a été écarté en matière de gestion du foncier, car « jugé inadapté au contexte colonial⁶ » à cause notamment de l'état embryonnaire de l'administration foncière, de la faible diffusion de l'écrit, de l'absence de notaires, etc. Cette incompatibilité entre la réalité foncière et les dispositions de ce code faisait qu'il était presque impossible qu'une terre passe de son statut coutumier originel au statut de propriété privée. Devant cette situation, l'administration coloniale s'est inspirée de l'Acte Torrens institué en 1858 en Australie, pour instaurer un modèle de sécurisation foncière, en l'occurrence l'immatriculation foncière, facilitant l'introduction et le développement de la propriété foncière dans les colonies.

Le régime de l'immatriculation foncière

En Afrique de l'Ouest, c'est le décret du 30 avril 1900 qui introduit pour la première fois le régime de l'immatriculation dans le système foncier. Ce décret a été complété par celui du 24 juillet 1906 qui ne reconnaît la possibilité de transformer des droits coutumiers en titres fonciers qu'aux colons. Seuls les colons avaient le droit de consolider leurs droits fonciers par le principe de l'immatriculation.

• Le régime de la constatation foncière

Les vagues de contestation et le débat sur l'humanisation de la colonisation ont peu à peu amené l'administration coloniale à améliorer le système foncier en faveur des autochtones. Une évolution notoire a été impulsée par le décret du 8 octobre 1925 qui autorise les indigènes à faire constater leurs droits fonciers auprès de l'administration coloniale. En 1932, un nouveau décret réprecise et renforce les conditions de constatation des droits fonciers des indigènes.

En dépit de cette avancée, les autochtones se sont abstenus de faire enregistrer leurs terres par le système colonial. Ils continuaient à les gérer selon le droit coutumier. Le taux extrêmement faible de terres immatriculées (en moyenne 5%⁷ en Afrique et 2%⁸ au Sénégal) illustre le rejet de la politique foncière coloniale par les populations locales.

⁶ Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives (Hubert Ouedraogo : décembre 2010)

⁷ Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives (Hubert Ouedraogo : décembre 2010)

⁸ Régime foncier sénégalais (Pr Abdel Kader BOYE dans Ethiopiques numéro 14 : avril 1978)

I.2. Le régime foncier après l'indépendance

Après l'accès à l'indépendance des Etats de l'Afrique occidentale et pour tenter d'adapter la réglementation foncière aux objectifs économiques et sociaux poursuivis par les nouvelles autorités, des réformes foncières sont entreprises. Il s'agissait principalement de faire de la terre un instrument de développement et un élément de cohésion sociale. Au Sénégal, la loi sur le domaine national est l'outil de base de la politique foncière. Elle a été adoptée en 1964 pour se référer à la conception négro-africaine de la terre. Le pays avait opté pour le socialisme à la place du libéralisme. Pour beaucoup d'observateurs, la loi sur le domaine national fait partie des instruments les plus illustratifs de cette option. Cette nouvelle réglementation nationalise l'essentiel des terres dans une proportion de 95 % dans un pays où l'agriculture mobilise 70 % de la population active. Cette situation donne la mesure de la portée socialiste de la loi sur le domaine national qui abolit les droits de « propriété coutumière » sur les terres et instaure un droit d'usage égalitaire.

• Brève présentation de la loi sur le domaine national

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 définit, dans son article 1^{er}, les terres du domaine national comme étant « des 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 loi ». L'article 4 de cette loi les classe en 4 catégories, en fonction de leur destination :

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

• Les principaux reproches adressés à la loi sur le domaine national

La loi sur le domaine national est la base de l'économie rurale. Peu effective, elle suscite les critiques et observations suivantes :

- a. Toute transaction foncière est interdite sur ces terres (vente, location, hypothèque etc.) et l'affectation prend fin de plein droit au décès de l'affectataire. Autrement dit, la transmissibilité successorale n'est pas automatique ;
- b. la loi établit la gratuité de ces terres. Aucun impôt n'est perçu sur leur occupation et exploitation. Pour l'écrasante majorité des collectivités locales dans l'espace rural, la terre est le principal bien duquel, elles devraient pouvoir tirer des ressources fiscales ;
- c. l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directe-

ment 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. Pour les défenseurs des investissements fonciers, cette insuffisance de la loi est à corriger. Elle écarte la mise en valeur agro-industrielle. Le recrutement direct de personnel (ouvrier agricole, conducteur d'engins, etc.) est aussi interdit ;

- d. la terre est affectée aux membres de la communauté rurale. Aux yeux de la loi, l'affectataire doit avoir un lien territorial avec la collectivité. La désaffectation est prononcée si l'intéressé cesse de résider sur le terroir⁹. Ce critère de résidence n'est-il pas un élément discriminatoire à lever pour permettre à tout Sénégalais de bénéficier de terre sur toute l'étendue du territoire national?
- e. le droit d'usage est institué et le droit de propriété rejeté. C'est la plus grande critique adressée aujourd'hui à cette loi par certains acteurs qui estiment que le droit d'usage est incompatible avec une agriculture moderne ;
- f. la loi ne se prononce pas sur les délais des procédures foncières. Ce silence ne favorise pas la célérité dans le traitement des dossiers. Les procédures tirent en longueur et parfois des élus ne donnent pas suite aux demandes des citoyens ;
- g. la faible effectivité de la loi justifie à suffisance l'urgence d'une réforme :
 - ✓ un demi-siècle après son entrée en vigueur, l'ensemble des textes d'application de la loi ne sont pas encore pris par l'Etat ;
 - ✓ de vastes étendues de terres ne sont pas mises en valeur et devraient normalement faire l'objet d'une décision de désaffectation. Ces terres judicieusement exploitées, participeraient à l'atténuation de la pauvreté rurale et à la lutte contre l'insécurité alimentaire ;
 - ✓ bien qu'interdites, les transactions foncières sont fréquentes. Cette situation accentue les spéculations et l'escroquerie foncière, d'où la récurrence des litiges fonciers impliquant élus, populations, représentants de l'Etat, etc.
 - ✓ la faiblesse des capacités techniques, matérielles et humaines des services étatiques, notamment des CADL et des collectivités locales pour faire respecter les lois.

• Les « assouplissements » de la législation foncière

- a. Le code de l'urbanisme (loi n° 2008-43 du 20 août 2008) a apporté une innovation majeure qui passe presque inaperçue. L'article 54 de ce code donne la possibilité à l'Etat de se constituer des réserves foncières par voie d'immatriculation sur les terres du domaine national. Nous devons rappeler pour mieux appréhender la portée de cette disposition que l'immatriculation n'était possible sur les terres du domaine national que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. Or l'article 54 du nouveau Code de l'urbanisme lève cette condition sur les terres à immatriculer. Pour certains observateurs¹⁰, cette disposition est clairement une modification de la loi sur le domaine

⁹ Art 18 décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi 64-46.

¹⁰ Voir article publié par Me Doudou NDOYE (Walf 04/06/2010)

national, insérée dans le Code de l'urbanisme. Ainsi, dans sa politique de simplification et de diligence des procédures foncières, l'Etat facilite l'accès au foncier aux investisseurs privés, en faisant sauter certains verrous et formalités préalables.

b. 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, avait déjà annoncé que pour les projets et opérations que l'Etat initie sur le domaine national, il prend la décision après consultation des collectivités locales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. L'Etat se contente juste de les consulter sans aucune autre formalité. Malgré le transfert des compétences en matière foncière, l'Etat peut en cas de besoin initier directement des projets sur des terres du domaine national comprises dans les collectivités locales. Cette disposition a été reprise par l'Acte III de la décentralisation (Article 300 du nouveau Code général des collectivités locales).

• Le libéralisme foncier de la Constitution

La Constitution du 22 janvier 2001 consacre le libéralisme foncier. Elle perpétue et renforce la pratique foncière coloniale avec le droit de propriété érigé en rang constitutionnel, contrairement au droit d'usage octroyé par la loi sur le domaine national. L'article 15 de la constitution dispose en effet que « 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 (...) ». Nous comprenons dès lors pourquoi le Président WADE estimait que le droit de propriété est le socle sur lequel doit reposer notre modèle de développement économique et la Constitution a clairement posé les bases de la future réforme foncière¹¹.

• Les pratiques étatiques non conformes à la réglementation foncière :

la violation continue de l'article 13 de la loi sur le domaine national: cet article dispose que « l'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terroirs (...) que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique ». Dans la pratique, l'Etat immatricule à tour de bras, pour satisfaire des intérêts privés ;

l'Etat invite les communautés rurales à prononcer des affectations (notamment au profit d'investisseurs étrangers) sans se soucier de la condition légale « membres de la communauté rurale¹² » ;

la réglementation foncière¹³ ne prévoit qu'une compensation foncière en cas de désaffectation pour intérêt général, alors que la pratique est tout autre. Un système de dédommagement (monétaire) des personnes victimes de désaffectation existe (parfois même si les occupations sont illégales) ;

dans leurs opérations de lotissement, les collectivités locales offrent en guise de dédommagement des parcelles aux familles détenant une propriété coutumière sur l'assiette foncière

¹¹ Discours du Président de la République lors de la Rentrée solennelle des Cours et tribunaux : janvier 2005

¹² Circulaire du Ministre de la Décentralisation en date du 25 mars 2010

¹³ Articles 11 et 14 décret 72/1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales (modifié)

à lotir, alors que le Code pénal en son article 423 prévoit plutôt des sanctions à l'encontre de ces occupants sans titre officiel.

II. Nouveaux enjeux et défis de la gouvernance foncière

Les défis et enjeux sont multiples et divers. Une réforme foncière ne saurait réussir sans leur apporter des réponses idoines. Le foncier concerne pratiquement tous les secteurs de l'économie rurale, donc l'ensemble des défis et enjeux auxquels ils sont confrontés doivent être revisités par la réforme envisagée.

a. L'évolution positive du contexte international

Le foncier intéresse de plus en plus la communauté internationale. De nombreuses orientations et règles sont édictées par les organisations internationales (FAO), africaines (Union africaine) ou sous régionale (UEMOA) pour améliorer la façon dont les États gèrent leurs ressources foncières.

✓ Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts

La FAO a approuvé ces directives le 11 mai 2012. Elles prônent la reconnaissance et la sauvegarde des droits fonciers légitimes des populations locales d'une part et d'autre part la mise en place de principes contribuant à une gouvernance responsable des régimes fonciers (non-discrimination, équité, approche durable, transparence, consultation et participation actives des détenteurs de droits fonciers légitimes, etc.).

Cette nouvelle vision 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.

✓ Le Cadre et lignes directrices sur les Politiques foncières en Afrique (CLD)

Cet instrument a été entériné par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine en juillet 2009 à Syrte (Libye). Le CLD a défini une série de mesures et principes en vue d'une formulation de meilleures politiques foncières dans les Etats africains. Il s'agit essentiellement de :

- considérer le foncier comme une question politique hautement sensible et veiller à la mise en place de 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 ;
- promouvoir un consensus autour des exigences d'équité, de productivité, de gouvernance, de durabilité ;

- impliquer davantage la société civile dont les contributions dans le passé étaient ignorées ou faiblement prises en considération ;
- mettre en place un dispositif de communication à travers des canaux diversifiés et adaptés, (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 ;
- partager les leçons (positives ou négatives) et les bonnes pratiques ;
- mobiliser un engagement politique sans faille des élites dirigeantes ;
- faire des révisions et réexamens éventuels à travers l'implication des acteurs.

✓ **Les pistes balisées par l'étude sur « La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA¹⁴ »**

Le niveau sous régional ne pouvait être en reste. Des pistes dégagées par l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA » ont été validées et devraient servir de référence aux pays membres de cette institution sous régionale. Les principales recommandations sont les suivantes :

- un meilleur encadrement des affectations de terres en assurant la préservation des intérêts des exploitants familiaux, en les consultant avant toute attribution de terre relevant de leur terroir et en les associant aux prises de décision ;
- renforcer les capacités de négociation des Etats et favoriser les approches de réponse concertée pour faire efficacement face à l'accaparement ;
- prendre des mesures appropriées pour la mise en place, dans des délais raisonnables de l'Observatoire, dont l'étude de faisabilité a été validée en juin 201 ;
- prendre en compte le financement des réformes foncières par les mécanismes régionaux de financement existants.

La mise en application de ces normes internationales dépend principalement de la volonté politique et de la capacité de chaque pays.

b. Les droits fonciers des femmes sont souvent « dilués » dans les droits fonciers de la famille et de la communauté

Malgré la reconnaissance juridique de leurs droits par le droit international et le droit national, les femmes sont marginalisées et discriminées en matière foncière. Les contraintes d'accès au foncier les amènent à utiliser des subterfuges qui parfois sont en contradiction avec la législation. La présidente du groupement des femmes de Koussanar¹⁵ souligne qu'elle détient, à titre personnel, un ½ hectare sur la base d'un prêt qu'elle a obtenu auprès de son chef de village.

¹⁴ L'Atelier de validation de l'étude a été tenu le 29 octobre 2009 à Dakar.

¹⁵ Département de Tambacounda (région de Tambacounda)

La présidente du groupement des femmes de Mbolo birane¹⁶ souligne que son association a acheté la parcelle que les membres sont en train de mettre en valeur.

Les demandes individuelles des femmes sont rarement traitées par les conseils ruraux. En général, c'est par le biais des groupements féminins qu'elles obtiennent des droits formels sur la terre. Et même dans ce cas, la superficie affectée ne satisfait pas les besoins. Les membres du groupement affectataire bénéficient en général de surfaces si réduites que la production ne peut les sortir de la pauvreté dont elles souffrent. Elles demeurent ainsi dans une situation de dépendance vis-à-vis des hommes¹⁷.

c. La faible capacité technique des collectivités locales.

Au Sénégal, la gestion foncière est décentralisée, mais les collectivités locales, surtout celles de l'espace rural sont peu outillées pour exercer de manière efficiente cette compétence. La faiblesse des capacités techniques et le déficit, voire l'absence de qualification des ressources humaines ne facilitent pas une gestion efficace du foncier dans l'espace rural. Au moment où les communes des centres urbains sont dotées de services techniques propres, les collectivités locales dans l'espace rural n'ont qu'un seul agent permanent, en l'occurrence l'Assistant communautaire (ASCOM) avec une surcharge de travail. L'ASCOM assure l'organisation, l'impulsion et la coordination des services communautaires, ainsi que le suivi en matière de gestion financière. Il assiste toutes les commissions techniques du conseil rural et peut aussi être chargé de l'état civil (ci-dessous : Ascom de Koussanar submergé de travail).



Par ailleurs, ces collectivités rurales qui gèrent l'essentiel des terres du domaine national utilisent encore des outils de mesure rudimentaires. Dans la majorité des cas, l'information foncière n'est pas correctement recueillie et archivée (voir partie sur les outils). Il s'y ajoute que la gestion foncière fait parfois appel à des compétences techniques, alors que la majorité des conseillers ruraux n'ont pas les profils requis.

Le taux élevé d'analphabétisme fait que les membres des commissions domaniales ne peuvent pas en général préparer eux-mêmes les rapports de mission. Cette situation est à l'origine des nombreux conflits et de la gestion peu fiable des ressources foncières. Les perspectives ouvertes par la décision de mettre en place une fonction publique locale apporte une lueur d'espoir. Les collectivités rurales pourront recruter un personnel qualifié avec un statut plus attractif. L'accroissement des capacités réelles du personnel local est une des options fondamentales pour mieux faire face aux exigences techniques de la gestion foncière.

Les changements d'équipe, après chaque élection locale, entraînent souvent une perte partielle de la mémoire institutionnelle de la collectivité locale. Sur ce point, les sous-préfets qui

¹⁶ Département de Podor (région de Saint Louis)

¹⁷ Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal (2013)

sont chargés d'organiser et de superviser les passations de service entre le Président du Conseil rural sortant et son successeur, sont interpellés par cette contrainte qu'il faut lever.

d. La politisation de la gestion foncière

La forte politisation des instances délibérantes déteint sur la gestion des terres. Il est vrai que les collectivités locales sont politiques par nature, mais la politisation dont il s'agit ici est l'utilisation des moyens et des pouvoirs locaux à des fins partisans. L'importance accordée à l'appartenance ou à l'affinité politique dans la gestion des terres par les dirigeants contribue à jeter le discrédit sur l'institution. Est-il nécessaire de rappeler que les organes publics doivent rester neutres, impartiaux et être exclusivement au service de l'intérêt général et de l'égalité entre les citoyens.

e. La persistance du droit foncier coutumier

La persistance du droit coutumier doit sérieusement être prise en compte par la prochaine réforme. Sur le terrain, elle constitue l'un des premiers obstacles à l'effectivité de la réglementation foncière en vigueur. La législation a du mal à bousculer le droit foncier coutumier. L'occupation coutumière est la forme dominante dans les zones rurales et la réforme entreprise (loi sur le domaine national) n'a pas réussi à effacer les pratiques traditionnelles qui sont en contradiction avec la loi. Lorsqu'un ou plusieurs groupes estiment que leurs intérêts sont menacés, ils n'hésitent pas à descendre dans les rues pour s'opposer aux décisions officielles, même si celles-ci respectent toutes les conditions légales requises. Dans de nombreux cas, l'Etat ou ses démembrements reculent en évoquant le souci de maintenir l'ordre public. A Agnam¹⁸, le Président du conseil rural (PCR) déplore la multitude des délibérations qui n'ont pas été appliquées au motif qu'elles sont constitutives de « violation de droits fonciers coutumiers ». Des résistances d'ordre coutumier peuvent, par ailleurs entraîner l'échec de programmes de développement économique initiés par des privés ou même par l'Etat. A titre d'illustration, on peut citer le cas du bassin de l'Anambé. En dépit de l'importance des investissements et du climat favorable, les surfaces rizicoles cultivées et le rendement restent encore très faibles dans cette zone à vocation agricole. Selon un rapport de la Cour des comptes¹⁹, la SODAGRI (chargée de piloter ces investissements) n'a pas pris en compte la dimension socioculturelle du milieu dans les études préparatoires. Les valeurs et systèmes pastoraux coutumiers dominants ne se sont pas accommodés au nouveau système de production mis en place par la SODAGRI.

Par ailleurs, presque partout dans l'espace rural, l'affectation d'une terre est précédée d'une négociation, avec les familles propriétaires qui doivent au préalable donner leur accord. Tel est le cas pour l'installation d'infrastructures d'intérêt général (aménagement SAED) et d'intérêt privé (West african farm dans la commune de Ngnith²⁰ etc.). A Bembou et Dakaté²¹, le visa des chefs de village est obligatoire avant l'attribution des parcelles à usage d'habitation dans leurs villages respectifs.

¹⁸ Département de Podor (région de Saint Louis)

¹⁹ Rapport 2001 (page 108)

²⁰ Département de Dagana (région de Saint Louis)

²¹ Département de Salémata (région de Kédougou)

f. La place importante des marabouts dans la gestion foncière des localités « religieuses »

Les marabouts sont très influents en matière de gestion foncière. Ils peuvent disposer et exploiter à volonté des surfaces agricoles acquises facilement, le plus souvent par le truchement de disciples en quête de bénédiction. Ils bénéficient d'un « blanc-seing foncier²² ». Dans les zones particulièrement religieuses, le marabout résidant fait partie du dispositif de gestion des terres. Dans certaines communes visitées, notamment à Ndiéné lagane, le marabout joue un rôle fondamental dans le processus d'affectation et de prévention/résolution des conflits fonciers. Il est le premier recours des populations en cas de conflit. « La collectivité locale enregistre peu de conflits grâce à l'implication et la diligence du marabout²³ ». Selon les membres de la commission domaniale, le passage obligé par le marabout en cas de conflits désengorge aussi bien le conseil rural que la sous-préfecture qui sont rarement sollicités, sauf si le différend persiste ou s'il ya menace ou trouble à l'ordre public.

Dans ce village fortement religieux, la commission domaniale est très prudente sur le type de mise en valeur envisagé par les demandeurs. Conformément aux instructions du marabout, la forme de mise en valeur doit respecter les préceptes de l'islam. C'est pourquoi, une enquête minutieuse de moralité est menée sur le requérant. Le conseil est par exemple réticent pour les affectations au profit de femmes célibataires sans enfants adultes. Le marabout peut même s'opposer ou demander le gel de délibérations. Ainsi, il a demandé et obtenu la suspension d'une délibération du conseil rural autorisant l'implantation des champs d'application de la nouvelle université du Sine Saloum²⁴. A Darou Mousty, les parcelles issues des lotissements sont distribuées, non pas par le conseil rural, mais par le marabout. Dans ces collectivités locales, le pouvoir maraboutique fait perdre aux organes délibérants, toute autonomie de décision.

g. L'urbanisation galopante et non maîtrisée

Ce phénomène entraîne la raréfaction des terres agricoles et le rétrécissement des contrées villageoises. Il est particulièrement visible dans la zone des Niayes et dans les espaces périurbains à l'intérieur du Sénégal. Dans ces zones, le foncier agricole se rétrécit devant la poussée immobilière (privative).

La zone des Niayes s'étend sur une longueur de 180 kms le long de la grande côte entre Dakar et Saint-Louis et couvre une superficie de 8 883 km². Cet ensemble de cuvettes, principale zone de production maraîchère et fruitière du Sénégal est aujourd'hui menacée par le « front immobilier ». Conscient du rôle majeur des Niayes dans l'approvisionnement des populations en denrées alimentaires et dans le développement socioéconomique du pays, l'Etat a élaboré à partir de 2002 plusieurs outils²⁵ « protecteurs » qui n'ont pas donné de résultats satisfaisants.

²² Monopole des marabouts sur le foncier : De graves répercussions sur l'avenir du marché immobilier (article publié par le Groupe scac- Afrique, décembre 2012) <http://groupescac.com/fr/cotedivoire-news/532-mono-pole-des-marabouts-sur-le-foncier-de-graves-repercussions-sur-l-avenir-du-marche-immobilier>

²³ Propos de l'ASCOM de Ndiénélagane (département de Gossas, région de Fatick)

²⁴ Délibération de 100 Ha prise le 26/03/2013

²⁵ Programme d'action pour la sauvegarde du développement urbain des Niayes et zones vertes de Dakar (Pasdune) et Plan Directeur d'Aménagement et de Sauvegarde des « Niayes » et zones vertes de Dakar (PDAS) (Décret n° 2002-1042 du 15 octobre 2002).



Ces plans (2002-2012) poursuivaient l'objectif global d'instauration d'une gestion durable de ces zones vertes en prescrivant des mesures de sauvegarde et de restauration. Les objectifs spécifiques consistaient notamment à :

- ✓ exploiter les potentialités socioéconomiques des sites par une mise en valeur appropriée dans le cadre d'interactions harmonieuses des facteurs urbains et environnementaux ;
- ✓ préserver et valoriser de façon remarquable l'écosystème dépressionnaire des Niayes et des zones vertes ;
- ✓ développer et renforcer l'agriculture urbaine.

Les objectifs n'ont pas été atteints et cette initiative « mort-née²⁶ » n'a pas permis d'arrêter l'avancée de l'immobilier sur les terres agricoles des Niayes.

Toujours pour préserver la vocation agricole des Niayes et veiller à la conformité des projets immobiliers avec la vocation du site, un Schéma directeur d'aménagement de la Grande Côte (SDAGC) a été élaboré en 2007. Comme les précédents plans, ce schéma n'a pas encore été réalisé. Le Canada qui s'est beaucoup investi dans la préservation de cette zone, a demandé récemment²⁷ au gouvernement par le biais de son ambassadeur au Sénégal de veiller à une mise en œuvre rigoureuse du SDAGC en la dotant d'un statut juridique approprié et opposable aux tiers. Une réponse positive a été donnée par le Ministre de l'Economie et des Finances, qui pense que ce statut contribuera à protéger les zones à haut potentiel productif et à assurer la sécurisation des ressources foncières. Cette sortie du Ministre est venue confirmer la position du Président de la République communiquée lors du conseil des ministres du 14 mai 2014.

²⁶ Djibril DIOP : Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : Défis et perspectives (Harmattan 2012)

²⁷ Déclaration faite le 27 mai 2014 à Dakar, lors de la revue annuelle conjointe du programme de coopération entre le Sénégal et le Canada.

Le Chef de l'Etat a évoqué les menaces qui pèsent sur la zone des Niayes, à cause d'une urbanisation non maîtrisée. Pour faire face à ce phénomène d'émiettement continu des terres de cultures dans les Niayes, il a décidé de mettre en application une réglementation adaptée, qui va désormais instaurer la non-cessibilité de ces assiettes foncières, pour usage d'habitation.



L'immobilier se dispute l'espace avec les activités agropastorales (Communauté rurale de Yenne)

Aujourd'hui, les politiques nationales comme internationales, cherchent en général à accroître les aménagements paysagers en prônant une urbanisation équilibrée. Au Sénégal, on assiste plutôt à une ruée incontrôlée de l'immobilier vers les zones vertes. La dernière agression de ces espaces est la décision d'édifier sur le site du technopole, l'un des rares poumons verts de Dakar une arène nationale de lutte d'une capacité de 25 000 places avec un budget prévisionnel de 24 milliards FCFA.

Il ya eu une grande d'anarchie en matière d'urbanisme, selon Mme le Ministre de l'urbanisme²⁸ qui annonce une évolution en prônant « un urbanisme d'anticipation au lieu d'un urbanisme curatif ».

A l'intérieur du Sénégal, toutes les localités rurales (Darou Khoudoss, Mbomboye, Malicounda, Fandéne, Mbadakhouné, Gandon, Bambali, Dioulacolou, Diendé, etc.) ceinturant de grandes villes sont confrontées au rétrécissement de leurs espaces agricoles à cause de l'expansion territoriale des centres urbains. Les populations du littoral, grande comme petite côte, subissent également ce phénomène. Des frondes ou dossiers judiciaires opposant des sociétés immobilières ou coopératives d'habitat aux communautés villageoises (Nianing dans le département de Mbour, région de Thiès, Léona dans la région de Louga, etc.) se multiplient pour exiger la restitution de leurs terres agricoles. L'avancée du front urbain génère, par ailleurs, des incompatibilités. « Lorsqu'une ville va à la rencontre d'un village, avec ses traditions rurales,

²⁸ Vendredi 16 mai 2014 : Cérémonie d'installation du Comité national habitat III chargé de la préparation de la conférence mondiale prévue en 2016

agricoles notamment, la jonction n'est pas toujours facile²⁹ . »

Cette urbanisation rapide, transformant les terres agricoles à des fins d'utilisations urbaines a comme suite logique, la reconversion professionnelle des paysans. N'ayant plus de terres agricoles, les populations s'investissent dans les activités émergentes de la localité. La meilleure illustration de ce fait nouveau est le développement, dans les collectivités rurales concernées de nouveaux métiers comme le courtage, la quincaillerie et l'implantation massive d'agences immobilières. Les sites de Diamniadio et de Diass sont eux aussi en train de perdre leur vocation horticole. Ces vastes surfaces agricoles se transforment en zones immobilières et infrastructurelles. L'accapement des terres à vocation agricole au profit de l'urbanisation aggrave le désarroi de ces paysans.

h. La « transition foncière » sur la petite côte³⁰ et les îles du Saloum

De Bargny aux îles du Saloum³¹, en passant par Diamniadio (nouveau pôle urbain de Dakar), Yène, Toubab Dialaw, Somone, Saly, Warang, Nianing, Mbodiène, Ngazobil, Joal, les autochtones sont confrontés au rétrécissement de leurs terres agricoles. Cette dynamique est d'autant plus contraignante que ces populations, dont les établissements sont sur le littoral sont confinées dans des espaces réduits. Les facteurs explicatifs de cette situation sont divers : l'avancée de la mer sur le continent, l'expansion du domaine hôtelier et l'ampleur de l'implantation des résidences privées.

Les activités liées au tourisme remplacent l'agriculture et la petite pêche pratiquées jadis par les populations. Devant les propositions financières relativement « alléchantes », les paysans finissent par vendre leurs terres et se rabattre sur les espaces anciennement destinés à l'agriculture ou peu propices à l'habitat. Cette perte de terre agricole et d'habitat se fait au profit d'investisseurs immobiliers ou touristiques. « Sur la Petite côte, autour des villages de Saly et Vélingara, il n'existe plus de champs de mil, d'arachide et de niébé, (...) ces villages séparés dans le passé de la ville de Mbour par d'immenses champs, sont aujourd'hui en voie de disparition. La terre ne sert plus à faire du maïs, du mil ou du niébé, mais à construire des villas et des campements pour touristes³² ». Autant que la grande côte, la petite côte est confrontée à la transition foncière. Les investissements hôteliers et immobiliers constituent la forme dominante de l'occupation de la terre dans cette zone qui perd progressivement son visage de zone de pêche artisanale, d'agriculture et d'élevage.

²⁹ Gouverneur de Kaolack dans le dossier 'Les litiges fonciers de plus en plus âpres dans le pays' publié dans l'édition du soleil du mardi 20 novembre 2001

³⁰ La petite Côte s'étend de Bargny à la Pointe Sangomar (Djifer) soit une longueur de 155 km pour une largeur de 05 à 10 km du domaine maritime à l'intérieur des terres.

³¹ Les îles du Saloum regroupent notamment les localités de Marlodje, Dionewar, NiodiorNdanganeToubacouta, Foundiougne, Fimela, Ndangane, Palmarin etc

³² Article de Mame Ali Conté publié par le journal Sud Quotidien repris par le site d'informations Reussirbusiness.com



Aménagement hôtelier sur la petite Côte Aperçu cartographique: Petite Côte et îles du Saloum

La pression foncière accentue la spéculation dans ces espaces. Des transactions sont opérées au niveau de toute la zone du littoral. Dans les îles du Saloum (région de Fatick) qui constituent le prolongement du département de Mbour, la spéculation foncière devient âpre. Les îles et les localités de Fimela, Ndangane, Foundiougne, Toubacouta etc. sont à l'heure actuelle des zones très prisées. Cette situation s'explique par la saturation du département de Mbour. Dans ces îles, le prix de vente des terrains est devenu 10 fois plus cher que dans les centres urbains (Fatick, Gossas) de la région³³ .

La politique de l'Etat aggrave cette situation. En 2004³⁴, l'Etat a élargi à toute l'étendue du territoire national la zone d'intervention de la SAPCO³⁵. Pour renforcer les capacités d'intervention de cette société, une nouvelle convention a été signée avec l'Etat le 21 novembre 2013. Cette politique expose tout le littoral du Nord au Sud et toutes les zones d'intérêt touristique du pays, à la perte de terres à usage agricole, pastoral ou d'habitat rural. Ces zones sont, par ailleurs agressées par les coopératives d'habitat. Les paysans de Nianing (15 km de Mbour) se sont dressés contre le projet d'aménagement d'une coopérative d'habitat en déclarant qu'ils n'accepteront pas « une dépossession de plus de 100 ha de terre qu'ils cultivent depuis des générations³⁶».

Les emplois agricoles sont remplacés par des emplois hôteliers précaires. Les jeunes du terroir sont souvent recrutés comme serveur, gardien, femme de ménage et ces contrats ne durent que le temps d'une campagne touristique. L'artisanat, l'une des rares filières ayant bénéficié de retombées positives de ces investissements touristiques est également en crise à cause de la baisse considérable du nombre de touristes.

³³ Chef du centre des services fiscaux de Fatick (Gestion des terres : les litiges fonciers de plus en plus âpres dans le pays : Le Soleil du 20/11/2001)

³⁴ Décret n°2004-1185 du 27 août 2004

³⁵ Ce décret l'a fait passer de Société d'aménagement de la Petite côte à Société d'aménagement et de promotion des côtes et zones touristiques du Sénégal.

³⁶ Moussa DIOUF, porte parole du collectif des habitants de Nianing

i. Les impacts négatifs du changement climatique sur la gouvernance foncière

Le Sénégal a élaboré depuis 2006, un Plan d'Action National pour l'Adaptation au changement climatique (PANA), mais les effets de ce phénomène sont déjà perceptibles. Le mode d'utilisation du foncier peut contribuer au développement de mesures d'adaptation à ses impacts négatifs marqués notamment par :

La salinisation des terres agricoles

Les changements climatiques entraînent la salinisation des terres. Selon l'Institut sénégalais de recherches agronomiques (ISRA), 1.200 000 ha de terres agricoles sont présentement salés au Sénégal³⁷. Il faudra, Avec l'appui de certains partenaires, l'Etat et des ONG œuvrent pour arrêter le sel, récupérer les terres et les restituer aux agriculteurs pour la production agricole.



Espaces agricoles envahis par l'avancée saline Ouvrage anti-sel sommaire (département de Fatick)

✓ Dégradation ou appauvrissement des terres

La dégradation des sols demeure l'un des freins majeurs à l'atteinte des objectifs de développement au Sénégal avec près de 2/3 des terres arables touchées, soit 2,5 millions d'ha et environ 34% de la superficie du pays³⁸. Cette dégradation influe sur la productivité agricole et la vulnérabilité des populations, en particulier celles rurales qui tirent l'essentiel de leurs moyens de subsistance de la terre. La politique foncière ne peut dans ce contexte, ignorer la gestion durable des terres. La non prise en compte de cette exigence ferait courir des risques majeurs aux populations, en particulier à celles dont les capacités d'adaptation sont les plus faibles. Les stratégies de restauration sont à encourager, pour éviter que les terres affectées à ces petits exploitants ne soient inexploitable.

³⁷ Annonce faite par le Directeur de l'ISRA lors de l'atelier de planification de la KAFACI (Initiative coréenne pour l'alimentation en Afrique) sur le programme de vulgarisation agricole en Afrique (17 mars 2014)

³⁸ Directeur adjoint du PNUD, lors de l'atelier national de partage des résultats du Projet "Initiatives pilotes de micro-irrigation et de gestion durable des terres GDT) dans le département de Bakel". (Dakar 17 avril 2014)

D'autres impacts négatifs peuvent être notés sur la qualité et la disponibilité des terres. Il s'agit notamment de la baisse de la pluviométrie, de l'avancée de la mer, de la désertification et de la perte de terres arables et de pâturages. Les terres de culture, lessivées et dégradées, ont vu leur qualité se dégrader surtout dans le bassin arachidier. La solution la plus simple pour les paysans consiste à migrer vers les villes ou les zones agricoles plus propices. Il en résulte des conflits d'intégration avec les communautés d'accueil. Ces mutations aggravent la vulnérabilité des populations. Si des mesures radicales ne sont pas prises, « entre 25 millions et un milliard de personnes dans le monde pourraient être amenées à se déplacer » à cause de changements climatiques³⁹.

Cette situation aura forcément des effets sur la pauvreté et la sécurité alimentaire en milieu rural. Les moyens de mise en valeur des terres agricoles seront réduits et les terres aptes à l'agriculture s'amenuiseront à cause de la salinisation et de la désertification. L'agriculture sous pluie (pratiquée par 61% des ménages agricoles)⁴⁰ est également fortement menacée. Il est donc nécessaire de développer l'irrigation et une agriculture résiliente au changement climatique.

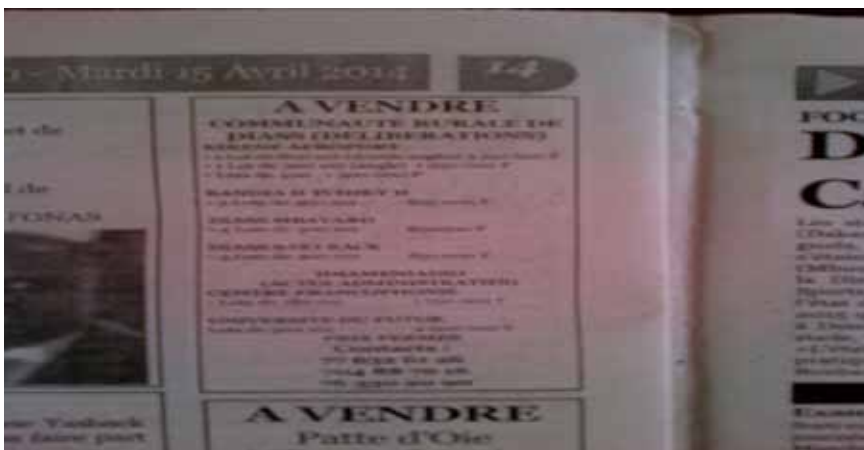
j. La poussée de la « marchandisation » foncière

En rupture avec la loi sur le domaine national et les caractéristiques traditionnelles (inaliénabilité, sacralité etc.), le foncier est devenu un bien commercial. La modernisation agricole est marquée par la privatisation (monétarisation) foncière pour une meilleure sécurisation des investisseurs. Le lien entre l'homme et la terre est devenu moins culturel et plus vénal. La valeur économique de la terre prend progressivement le dessus. En Guinée, « le don de dix noix de colas suffisait pour avoir accès à la terre »⁴¹. Ce système traditionnel de gestion foncière semble dépassé aujourd'hui. Les accords jadis ficelés par les grands parents sont remis en cause par les nouvelles générations, les dons sont annulés et les terres reprises pour être mises sur le marché. Toutefois, au Sénégal certaines localités notamment dans en Casamance et au Fouta résistent encore mais timidement à cette poussée. La prochaine réforme foncière devra se pencher sur cette évolution qui peut conduire à la « dépossession foncière » des petits paysans. Le taux élevé de pauvreté dans l'espace rural cultive la tentation de verser dans les transactions foncières. Il sera difficile pour les paysans de résister durablement aux offres financières des détenteurs de capitaux. On s'achemine vers l'expansion des marchés fonciers et la marchandisation accrue de la terre. L'individualisation progressive des droits fonciers détenus dans le cadre de systèmes coutumiers facilite ce phénomène de marchandisation.

³⁹ Stéphane Rostiaux, Directeur régional adjoint de l'Organisation internationale des migrations (Oim), lors de la présentation d'un projet de promotion de la gestion durable des terres dans les zones sujettes aux migrations (Dakar, avril 2014)

⁴⁰ Recensement Général (2013)

⁴¹ Rapport final de l'« Etude sur les besoins d'évolution des instruments de la gestion foncière en Guinée » (commanditée en août 2012 par la Délégation de l'Union européenne)



k. L'arrivée des nouveaux usagers du foncier (gros investisseurs)

La politique de libéralisation du secteur agricole est de nature à ouvrir l'espace rural à des opérateurs disposant de grandes capacités d'investissements. « L'Etat a favorisé l'agrobusiness en facilitant l'accaparement de terres par des détenteurs de capitaux nationaux ou étrangers⁴² » sans renforcer les capacités organisationnelles des communautés rurales à faire face à cette nouvelle situation. La diversité des usages fonciers et l'opacité des procédures d'attribution installent un climat de suspicion entre dirigeants et populations ; elles provoquent, par ailleurs des conflits d'intérêt entre acteurs. L'implication des acteurs locaux dans toutes les étapes donnerait une légitimité locale aux décisions d'autorisation. Les populations locales doivent être les actrices principales de toute décision liée à l'occupation et à l'exploitation de leurs terres.

Les investissements peuvent avoir des effets positifs, mais ils sont souvent à l'origine de contraintes qui sont toujours au détriment des populations locales. L'implantation d'investisseurs privés ne profite pas beaucoup aux populations autochtones. Les retombées ne sont pas à la hauteur des terres cédées. La cohabitation entre de gros investissements et des populations d'une extrême pauvreté dépossédées de leurs ressources naturelles génère frustrations et conflits. Plusieurs exemples peuvent être cités :

- les populations du village de Thiaye (région de Thiès) parcouraient des kilomètres pour se ravitailler en eau potable, alors que leur village abritait l'usine d'eau minérale « Mont Rolland » aujourd'hui fermée ;
- le village de Ndendory (région de Matam) qui accueille une usine de phosphate ne dispose même pas d'un forage. Les populations font des kilomètres en charrette pour se ravitailler en eau potable. Elles n'ont que leurs « ...yeux pour contempler l'exploitation du

⁴² Déclaration du forum contre l'accaparement des terres tenu à la Maison de la Culture Doua Seck de Dakar, le 29 mai 2012 par Enda Pronat et Rosa Luxembourg.

phosphate et l'accaparement des terres sur lesquelles elles cultivaient et où leurs bovins et ovins broutaient de l'herbe⁴³ » ;

- l'implantation de l'usine d'eau minérale dans le village de Kirène, n'a pas permis aux populations du village d'accéder immédiatement à l'eau potable. Il a fallu attendre plus de 10 ans après l'implantation de l'usine pour que le village bénéficie d'une adduction à l'eau potable.



La responsabilité sociale de l'entreprise pourrait contribuer au bien-être des populations des localités qui abritent ces grandes exploitations. Il faut aussi souligner le rôle essentiel de la société civile dans la préservation des intérêts des populations locales. Ses actions amènent souvent ces sociétés ou l'Etat à prendre davantage conscience des intérêts des populations.

Pour que la réforme foncière contribue à l'amélioration des conditions d'existence de ces populations, il faut scrupuleusement respecter le principe de consentement libre des populations à l'installation des investisseurs. Les accords doivent être fondés sur des cahiers de charges bien encadrés et dont la violation devra sévèrement être sanctionnée par la justice.

⁴³ Président de l'Association des élèves et ressortissants de Ndendory

L'Etat est également indexé. Plus de 125 villages autour du Lac de Guiers ne disposent pas d'eau potable, alors qu'ils sont traversés par la conduite qui alimente Dakar. Ces populations se sont à plusieurs reprises manifestées pour réclamer la mise en place d'un réseau d'approvisionnement en eau potable. Madame le Premier Ministre a reconnu, lors du lancement du Projet de Restauration des Fonctions Écologiques et Économiques du Lac de Guiers (PREFELAG)⁴⁴, que ce nouveau projet est l'occasion pour l'Etat de réparer une injustice faite à ces populations riveraines du Lac de Guiers qui, jusque-là, n'ont pas accès à l'eau potable alors qu'elles vivent autour de la plus importante réserve d'eau douce du Sénégal.



La forte pauvreté dans les zones minières : ce contraste est relevé dans plusieurs pays africains. Les boutades traduisant la cohabitation entre les richesses minières et les difficiles conditions de vie des communautés d'accueil sont assez illustratives: « Richesse minière et pauvreté humaine » ; « Paradis minier enfer humain » ; « Des pauvres assis sur une mine d'or » ; « La malédiction minière » ; « Des pauvres, pourtant riches » etc.

La province du Katanga (République Démocratique du Congo) détient une importante partie des réserves congolaises de cuivre, de cobalt et autres minéraux précieux. Chaque jour, ses rares routes asphaltées voient défileur des camions chargés de métaux, destinés à l'exportation. Pourtant, sur les millions de dollars de taxes que les sociétés minières versent aux autorités congolaises, seule une part dérisoire est investie dans le développement social et économique du Katanga, laissant des pans entiers de sa population dans la pauvreté. Ce décalage a attisé les tensions politiques entre le pouvoir central et les populations locales. « La corruption, les détournements de fonds et la mauvaise allocation des ressources sont à

⁴⁴ Discours du Premier Ministre à l'occasion de la Cérémonie de lancement officiel du PREFELAG (Projet de Restauration des Fonctions Écologiques et Économiques du Lac de Guiers) : Dakar le 08 Mai 2014

l'origine de cette situation déplorable dans cette région⁴⁵ ». Le Fonds monétaire international a exhorté le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour que la croissance économique « profite à tous » et à investir davantage dans l'éducation, la santé et les infrastructures de base surtout au profit des populations des zones minières.



Un jeune mineur katangais (photo : King Mushilanama)

Les mêmes causes provoquant les mêmes effets, Kédougou vécu en 2008 des confrontations tragiques (entre jeunes et forces de l'ordre) qui auraient fait deux morts. Selon les jeunes, la population locale ne tire pas profit de l'extraction de l'or de Sabodala par les multinationales. Plus grave, la population estime que cette extraction pollue, intoxique au cyanure et provoque des maladies comme la tuberculose. « Les jeunes de la ville de Kédougou qui sortent du lycée technique sont laissés en rade, alors qu'ils pourraient bien être employés dans l'industrie extractive. Pire, c'est des étrangers qu'on amène de Dakar pour travailler ici⁴⁶. » L'ancien maire de Kédougou estime quant à lui que, c'est la « politique de pillage et la boulimie foncière du régime, excluant les jeunes de Kédougou qui sont à l'origine de cette manifestation féroce réprimée par les forces de l'ordre⁴⁷ ». En fait, il est difficile pour la population de Kédougou de voir chaque jour des camions transportant des tonnes de ressources minières, alors que les jeunes des localités, où l'or est extrait, vivent dans une extrême pauvreté. Leurs écoles et postes de santé manquent du minimum requis.

⁴⁵ Ibond Rupas Anzam : Directeur d'une ONG œuvrant en faveur du développement régional en RDC

⁴⁶ Ibrahima Dieng, un des jeunes manifestants interviewé par IPS (inter press service new agency)

⁴⁷ Amath Dansokho (http://www.ipsinternational.org/fr/_note.asp?idnews=5166)

Au Niger, un des pays les plus pauvres au monde, c'est toute la population qui s'était mobilisée pour exiger une renégociation du contrat entre l'Etat et une société minière (AREVA). Cette entreprise, qui jouissait d'importants privilèges fiscaux, exploite l'uranium nigérien depuis plus de 40 ans. Elle a fini par céder en signant un nouveau contrat, plus favorable pour le Niger. Les taxes sur le minerai extrait ont été fortement augmentées et l'entreprise ne bénéficiera plus, en principe, d'exonérations fiscales indues.

Quant à la Guinée, elle abrite plus du tiers des réserves mondiales de bauxite, dont il est le premier exportateur. Son sous-sol recèle, par ailleurs d'importantes réserves d'or, de diamant, de fer, de nickel et d'uranium. Malgré ces richesses minières, la Guinée reste l'un des pays les plus pauvres du monde (160e rang sur 177 pays classés sur la base de l'Indice de développement humain)⁴⁸. Les populations ne bénéficient pas des retombées de l'extraction des ressources minières par les multinationales. C'est la raison pour laquelle, l'une des premières décisions du chef de la junte arrivée au pouvoir en 2008 a consisté à annoncer « une renégociation des contrats dans le secteur minier » et l'arrêt de l'extraction dans les zones aurifères « jusqu'à nouvel ordre », tout en promettant de lutter contre la corruption dans le secteur. Malgré ces mesures, les résultats atteints n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Les retombées financières de l'exploitation des ressources doivent impérativement bénéficier aux populations des zones minières. Il est inadmissible de « cautionner la pauvreté dans les zones minières⁴⁹ ». Les ressources minières doivent constituer un « ressort pour le développement local⁵⁰ ». Elles ne devraient pas provoquer de perpétuels conflits entre sociétés minières et communautés villageoises. De plus en plus, les législations minières exigent des sociétés et entreprises de signer avec l'Etat des engagements pour intervenir fortement dans le social, mais les clauses y afférentes ne sont pas souvent respectées et les communautés d'accueil ne profitent pas suffisamment des bénéfices miniers.

Il faut également souligner que l'orpaillage traditionnel a des conséquences désastreuses. Parmi celles-ci, on peut citer : l'abandon des activités agropastorales et halieutiques au profit d'un gain hypothétique lié à l'or, un taux d'insécurité élevé de nature à exposer les populations à la pauvreté. Face à cette situation, le Gouvernement du Sénégal a décidé de prendre « les mesures nécessaires pour arrêter les activités d'orpaillage pendant l'hivernage, afin que les agriculteurs puissent s'occuper des champs (...)»⁵¹

L'exploitation des carrières a aussi des impacts négatifs sur la vie socioéconomique des populations rurales. Elle entraîne des pertes de terres pour les agriculteurs et des maladies pulmonaires. Malheureusement cette activité tend à s'amplifier, actuellement « plus de 800 autorisations d'ouverture et d'exploitation de carrières sont répertoriées dans la seule région

administrative de Thiès⁵² ». Le nombre d'entreprises privées productrices de granulats est passé de 17 en 1991 à 90 en 2004. Selon une autre étude⁵³, 3.609 ha de terres cultivables dans les forêts classées de la région ont été perdus à cause de ces exploitations de carrières et de mines.

I. Une jeunesse non qualifiée

Le Sénégal connaît une forte croissance démographique, avec une importante population jeune confrontée aux possibilités limitées d'insertion dans le marché du travail. Les moins de 25 ans représentent 62% de la population totale⁵⁴. L'essentiel des jeunes, surtout dans l'espace rural manque de qualification professionnelle. 57% des demandeurs d'emploi au Sénégal n'ont aucune qualification professionnelle⁵⁵. Dans les zones à haut potentiel de développement, beaucoup de jeunes sont confrontés à ce handicap. A Ndendory (Matam) où se trouve l'usine de phosphate, ils ne peuvent pas prétendre aux postes nécessitant une qualification. Et, de l'avis d'un conseiller rural, ce manque de qualification risque de faire des jeunes de la localité d'éternels manœuvres. Ils ne disposent d'aucune formation requise pour les métiers proposés par la Société.

La problématique de l'emploi des jeunes est l'une des questions les plus importantes auxquelles les Etats africains doivent apporter des réponses appropriées. En Afrique subsaharienne, « 330 millions de jeunes vont arriver sur le marché du travail dans les 15 prochaines années⁵⁶ ». Au Sénégal, le secteur agricole peut générer un grand nombre d'emplois décents, asseoir les bases d'une croissance économique forte et durable tout en contribuant efficacement à la lutte structurelle contre la pauvreté.

m. Le pastoralisme est défavorisé dans l'utilisation de l'espace rural

Par rapport à l'agriculture, l'élevage a toujours été le parent pauvre dans l'utilisation de l'espace rural. Cette situation est à l'origine de beaucoup de conflits entre éleveurs et agriculteurs. Ces conflits, qui compromettent la cohabitation pacifique des populations surviennent à des degrés divers, dans toutes les collectivités rurales. Ils indiquent qu'il faut promouvoir le développement de l'élevage par une gestion plus rationnelle des espaces pastoraux et une meilleure intégration à l'agriculture. Sur ce registre, le code pastoral en instance d'élaboration devrait être bien articulé à la prochaine réforme foncière en ce qui concerne notamment la garantie des droits d'usage pastoraux et l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage.

⁴⁸ <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20081227T142609Z/mine-junte-militaire-moussa-dadis-camara-chef-de-la-junte-annonce-une-renegociation-des-contrats-miniers.html>

⁴⁹ Président WADE lors de l'ouverture du Salon international des mines tenu à Dakar en 2010.

⁵⁰ Dr Mark Bristow, Directeur général de Randgold (société minière)

⁵¹ Déclaration de M. le Président de la République lors du conseil des ministres délocalisé tenu à Kédougou et réaffirmée à l'occasion de la première édition de la fête des enfants au Palais de la république (APS : 04 mai, 2014)

⁵² Coordonnateur de l'Association pour le développement des technologies et la gestion de l'espace des ressources du terroir (ADT/GERT), propos tenu lors de l'atelier de lancement du projet de "prise en charge durable des impacts négatifs sur l'environnement et le développement causés par l'exploitation des carrières dans la région de Thiès"

⁵³ Atelier de restitution d'une enquête sommaire sur la sécurité alimentaire des zones d'exploitations de carrières et de mines dans la région de Thiès tenu le 14 mars 2013.

⁵⁴ Recensement général de la population de 2014

⁵⁵ Annonce faite par le Directeur de cabinet du ministre de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Promotion des valeurs civiques (Agence de Presse Sénégalaise : Dakar, 12 février 2014)

⁵⁶ Revue : Politiques & Pratiques de développement n°10 octobre 2012

La marginalisation de l'élevage fait partie des raisons qui ont justifié l'élaboration de certains outils comme les conventions locales ou le POAS. Face aux insuffisances du cadre juridique, ces outils permettent d'améliorer la coexistence entre les différents systèmes productifs locaux. Les deux réformes devront mettre en place un cadre juridique approprié, de nature à conférer au sous-secteur de l'élevage une plus grande sécurité.

n) La persistance de l'insécurité alimentaire en milieu rural

Chaque année, on met en place au Sénégal des mécanismes pour la distribution de vivres de soudure dans l'espace rural. Le pays dispose pourtant d'un important potentiel foncier et hydrologique. L'agriculture, qui est la principale activité économique dans l'espace rural peut jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration de l'alimentation des populations et mettre un terme à l'insécurité alimentaire persistante. A cet effet, la politique foncière devra faciliter l'accès des ruraux à un foncier sécurisé et aménagé. Parallèlement, des mesures doivent être prises pour la modernisation des exploitations familiales qui nourrissent le Sénégal en les dotant des moyens nécessaires.

Les facteurs ci-après, qui aggravent l'insécurité s'ils ne sont pas bien encadrés doivent également retenir l'attention. Il s'agit notamment de :

- ✓ l'exportation de la quasi-totalité de la production des fermes agricole des investisseurs privés vers leurs pays d'origine ;
- ✓ la dépossession/expropriation foncière massive exacerbant les tensions sociales et l'insécurité alimentaire ;
- ✓ l'amplification des mouvements migratoires à cause de la perte massive de terre consécutive à l'arrivée d'opérateurs privés et aux changements climatiques ;
- ✓ l'inadéquation entre la compensation et le préjudice subi par les populations confrontées à l'accapement des terres.

L'implantation des fermes agricoles au profit des populations rurales est une initiative à encourager. Il s'agit notamment des DAC, des SIPA et autres modèles de fermes développés par ANIDA. Selon le porte-parole des chefs de village de la région de Sédhiou, les fermes sont des « moyens de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, mais aussi contre le sous-emploi et l'émigration des jeunes⁵⁷ ». La mise en place de ces fermes s'accompagne de renforcement de capacités techniques des bénéficiaires (formation, forage etc.). L'extension de cette expérience sur toute l'étendue du territoire, pourrait améliorer les conditions d'existence du monde rural et mettre fin à la distribution récurrente de vivres de soudure et d'assistance alimentaire d'urgence.

Cependant, l'accapement des terres par les investisseurs privés surtout étrangers ne favorise pas la sécurité alimentaire des pays d'accueil. Selon l'ONG Oxfam, « 56,2 millions d'ha ont été accaparés sur le continent par des investisseurs étrangers entre 2000 et 2010 et pire encore, les 2/3 des acquisitions se produisent dans des pays qui rencontrent des difficultés

⁵⁷ Journée de plaidoyer des domaines agricoles communautaires tenue à Sédhiou par le Ministère de la jeunesse (samedi 19 avril, 2014)

alimentaires⁵⁸ ». Ces investisseurs ne sont préoccupés que par la recherche de profit (production d'agro-carburants ou de denrées alimentaires destinées à l'exportation), ce qui est incompatible avec la sécurité alimentaire qui vise plutôt l'accès des populations locales à une nourriture suffisante et de bonne qualité.

o) L'ampleur des malversations foncières

La loi sur le domaine national est constamment violée par les différentes catégories d'acteurs. Les transactions foncières bien qu'interdites, sont réalisées, soit parrainées par les élus locaux. Les juridictions sont surchargées de litiges fonciers qui se multiplient dans toutes les régions. Le nombre élevé d'élus impliqués dans des différends fonciers est alarmant. Des représentants de l'Etat (sous-préfet de Sangalkam) sont aussi interpellés par la justice pour complicité et transaction sur le domaine national. Devant cette situation déplorable, le Ministre de la justice⁵⁹ a qualifié de désinvolte la gestion du foncier dans les collectivités locales. Rares sont les zones épargnées par ce fléau. Il s'agit souvent d'espaces sans enjeux majeurs ou des rares localités où les valeurs foncières coutumières restent encore vivaces (exemple des terres de Boucotte et Diembéring⁶⁰).

p) Récurrence des conflits entre collectivités locales

Le code des collectivités locales ne définit pas de limites précises et matérielles des communautés rurales. Pour pallier cette insuffisance, les représentants de l'Etat (préfet ou sous-préfet) déploient sur le terrain les services techniques (aménagement du territoire, cadastre etc.) pour fixer des limites consensuelles afin de préserver la stabilité sociale. En guise d'exemples, on peut citer les cas Ida Mouride-Koungheul et RichartRoll-Ronkh. Certains de ces conflits ont eu des suites judiciaires. Le PCR de Dioulacolon⁶¹ a été condamné par le tribunal correctionnel de Kolda en janvier 2005, pour avoir détruit les bornes d'un lotissement entrepris par la commune de Kolda sur une bande de terre litigieuse les opposant. Ces conflits de délimitation existent aussi entre villages d'une même collectivité locale. Les conflits étaient si violents entre les villages de SaréWaly 2 et de Koel dans l'ex communauté rurale de Fafacourou⁶² que le gouverneur avait dépêché le service de l'aménagement du territoire pour fixer des limites consensuelles entre ces communautés.

Des avantages fiscaux peuvent susciter ou réveiller des conflits. Un litige portant sur les limites de leur territoire oppose depuis plus de deux décennies la commune de Sébikhotane (région de Dakar) et la communauté rurale de Keur Moussa (région de Thiès). Au centre de ce litige, les retombées de la SENAC, que revendiquent les deux collectivités. Pour le moment, les taxes et patentes sont versées à Keur Moussa. Un problème similaire oppose Rufisque et Bargny à propos de la SOCOCIM.

⁵⁸ http://www.ouestaf.com/Revelations-Doing-business-de-la-BM-moyen-de-deposseder-les-paysans-afri-cains-_a4866.html

⁵⁹ M. le Ministre de la justice s'exprimait à l'ouverture d'un Atelier sur les litiges fonciers (Dakar 10 sept 2013)

⁶⁰ Département de Oussouye (région de Ziguinchor)

⁶¹ Département de Kolda (région de Kolda)

⁶² Département de Medina Yoro Foula (région de Kolda)

Le gisement des « phosphates de Matam », soulève également des problèmes de limites administratives entre Ndendory, Hamady Ounaré et Orkadiéré. Ces villages qui gravitent autour du site réclament chacun, les taxes sur l'exploitation. Lors de la visite du Président de la République, le 20 janvier 2010 des jeunes de ces différentes localités ont failli en venir aux mains.

q) Coexistence parfois heurtée entre autochtones et allochtones

Les cas les plus patents et qui présentent des prémices de futurs conflits pouvant dégénérer à tout moment sont constatés dans la région de Kolda. Ce pôle d'attraction agricole, reçoit des producteurs venus des autres régions du pays et même des Etats voisins en quête de nouvelles terres plus propices à l'agriculture. Le bassin arachidier, confronté à la dégradation des sols, à la diminution de la pluviométrie, etc. se déplace de plus en plus vers Kolda où la bonne qualité des sols, l'importance des réserves foncières, la pluviométrie relativement élevée, etc. exercent un puissant attrait. Avec la poussée démographique, même les forêts classées commencent à être occupées et exploitées notamment à Pata et Ndorna. L'autre facteur aggravant selon les membres des commissions domaniales de ces Communautés rurales, est l'attitude des « migrants » qui s'installent autour des mares et gênent le passage des éleveurs avec leur troupeau.

r) « Ignorance » des normes et autres instruments internationaux

La communauté internationale s'intéresse de plus en plus à la problématique foncière. A tous les échelons (international, continental et sous régional), de nouvelles règles et normes sont définies pour renforcer les droits fonciers des communautés locales. Cependant, le droit positif national est encore en retard par rapport à cette avancée. Tous les principes fondamentaux consacrés par les déclarations et conventions internationales doivent être intégrés le droit national et mis en œuvre. Cependant un problème principal se pose avec acuité ; les communautés villageoises qui occupent leurs terres depuis des siècles, ne possèdent pas de titre écrit formel prouvant leur droit de propriété au sens du droit moderne. L'absence d'intégration de telles normes dans la pratique judiciaire se traduit par le rejet des droits fonciers légitimes, ce qui renforce la vulnérabilité des ruraux face à la boulimie des nouveaux arrivants (investisseurs, gouvernements et particuliers). Le droit international, qui reconnaît les droits ancestraux est un outil essentiel pour leur garantie.

Même dans les industries extractives, les normes internationales imposent l'obligation de consulter les communautés autochtones et d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé⁶³ (CPLE) si les effets de leurs activités peuvent affecter négativement la terre et les ressources dont dépend la survie d'un peuple.

⁶³ Directives Volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles (FAO) adoptées en mai 2012.

Voir aussi Résolution 224 de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui déclare que « toutes les mesures nécessaires doivent être prises par l'État afin de garantir la participation, notamment le consentement libre, préalable et éclairé des communautés, à la prise de décisions liées à la gouvernance des ressources naturelles » (51e session ordinaire, mai 2012).
Disponible sur : <http://www.achpr.org/fr/sessions/51st/resolutions/224/>.

s) Une forte spéculation dans les zones à fort potentiel économique

La pression foncière dans les zones à fort potentiel économique explique l'importance des transactions spéculatives au détriment des populations autochtones (zones des Niayes, petite côte, grande côte, îles du Saloum, le long du fleuve Gambie, les vallées du fleuve Sénégal et de l'Anambé, etc.).

Recommandations portant sur les enjeux et défis :

- doter l'Etat et les collectivités locales de personnels qualifiés et de moyens techniques suffisants, pour une gouvernance efficace et durable des ressources foncières ;
- amener les différents corps de contrôle (OFNAC, IGE, CENTIF, Cour des Comptes, etc.) à s'intéresser davantage au foncier rural. Les communautés rurales ressemblent à des zones hors du champ de compétence de ces organes de contrôle ;
- prendre en compte les normes et orientations définies dans les instruments internationaux ;
- reconnaître aux organisations de la société civile le droit de saisir les juridictions compétentes en cas de malversation foncière. Ce pouvoir d'ester en justice permettra d'assurer une meilleure défense des droits fonciers locaux et de lutter contre l'impunité de certains acteurs. Les élus locaux appartenant à la mouvance présidentielle, bénéficient d'une « sorte d'immunité » qui les soustrait à l'application de la loi et les pousse à la tentation de malversation ;
- sécuriser les droits des communautés pastorales (droit d'usage exclusif sur des espaces de pâturage) et réaliser des aménagements pastoraux (parcours de bétail, mare pastorale, champs fourragers etc.) pour réduire les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Au Burkina Faso, la zone pastorale de Saho d'une superficie de 2 500 hectares a fait l'objet d'une délimitation et d'un bornage consensuels consacrés par un arrêté provincial du 21 septembre 2001. Cette zone devra disposer de points d'eau et bénéficier de cultures de fourrages pour les animaux pendant toute l'année⁶⁴ ;
- faire participer les communautés locales au processus d'élaboration des cahiers des charges liant les investisseurs aux collectivités locales ;
- publier les accords signés entre l'Etat et les sociétés minières auprès de tous les acteurs afin d'en faciliter le suivi et la surveillance rapprochée de leur mise en œuvre ;
- consolider le programme d'implantation de centres de formation professionnelle notamment aux métiers agricoles et des fermes agricoles communautaires. L'avenir de l'Afrique repose sur son agriculture qui doit être un pourvoyeur d'emplois sécurisés. L'économie sénégalaise devra créer « 5,1 millions d'emplois dans les 15 prochaines années, dont 2,6 millions en milieu rural⁶⁵ ». Cet objectif ne sera pas atteint si des moyens adéquats ne sont pas mis à la disposition des exploitants ;

⁶⁴ <http://www.lefaso.net/spip.php?article48023>

⁶⁵ Etude sur les «Evolutions des économies rurales et impacts des politiques de libéralisation sur l'agriculture et le monde rural au Sénégal : 1950-2010». Présentée en juin 2010 à Dakar par : (IPAR, «RuralStruc», Banque mondiale, AFD FIDA).

veiller à ce que les communautés d'accueil ne soient pas désavantagées face aux investisseurs nationaux ou étrangers, à qui elles cèdent, le plus précieux de leurs biens. La compensation des terres perdues est inéquitable (par exemple 6 000 000 FCFA pour une période de 52 ans, pour une superficie dont un paysan peut tirer 10 millions de francs Cfa avec ses activités maraîchères annuelles⁶⁶) et les conditions de rémunération indécentes (cinq dollars par jour⁶⁷) en cas d'embauche dans l'exploitation ;

trouver un juste équilibre entre la promotion des investissements et le respect des droits fonciers des communautés locales. Des mécanismes de dialogue fonctionnels et inclusifs devront être mis en place dans les zones concernées, afin de renforcer la qualité de la gouvernance et l'évaluation continue de l'action des investisseurs et du comportement des autochtones ;

réserver aux paysans (notamment aux femmes et aux jeunes) les zones les plus proches des points d'eau et leur permettre d'utiliser les canaux d'irrigation réalisés par les investisseurs privés installés sur leur terroir ;

étendre à d'autres zones confrontées au rétrécissement d'espaces agricoles l'application des mesures de protection annoncées en Conseil des ministres le 14 mai 2014 et relatives à la préservation de la vocation agricole de la zone des Niayes. Ces espaces doivent faire l'objet d'une protection particulière au profit des générations futures et être soustraites à toutes ces formes de spéculation. Même dans certains pays européens, la limitation de la disparition des terres agricoles fait partie des enjeux prioritaires de la politique agricole⁶⁸ ;

donner plus de pouvoir aux communautés locales dans la gestion des ressources minières. Nous avons constaté à Sabodala, Khosanto⁶⁹ et Tomboronkoto⁷⁰, que les populations locales ne bénéficient pas de retombées conséquentes des exploitations minières. En outre, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir ou mécanisme de contrôle face aux risques et pratiques néfastes pour l'environnement et les populations.

⁶⁶ Les populations de Diogo, un village de la communauté rurale de Darou Khoudoss dans le département de Tivaouane (région de Thiès) ont protesté contre les indemnités versées par la société MDL pour l'exploitation minière d'une partie de leurs terres. (Le quotidien Walfadjri du 10 avril 2012)

⁶⁷ La société suisse Addax Bioenergy qui exploite une plantation de canne à sucre de 10 000 hectares en Sierra Leone, paie douze dollars par an et par hectare aux propriétaires et cinq dollars par jour pour les employés de la plantation (Le Temps: mercredi 24 février 2010)

⁶⁸ Présentation des principales mesures du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en France (AAAF), le 13 novembre 2013 en Conseil des ministres (publié par actu-environnement.com)

⁶⁹ Département de Saraya (région de Kédougou)

⁷⁰ Département de Kédougou (région de Kédougou)

Deuxième partie : Capitalisation de la diversité des propositions de réforme foncière

Le foncier intéresse l'essentiel des acteurs de développement et des populations rurales en particulier. Réformer le cadre juridique de cette ressource interpelle l'ensemble des parties prenantes à la gestion foncière. C'est la raison pour laquelle, il y a plusieurs propositions faites dans le cadre du débat en cours sur la réforme foncière. Certaines propositions pertinentes prenant en compte les intérêts et préoccupations des acteurs méritent d'être retenues et capitalisées.

I. Pistes et initiatives de réforme formulées par l'Etat⁷¹

L'Etat a affiché sa volonté de faire une réforme foncière depuis la mise en place en 1995 du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) qui a lancé le processus de désengagement et la promotion du secteur privé dans les secteurs agricoles « marchands».

Les documents de cadrage politique relatifs au foncier sont très clairs et dessinent la tendance à la privatisation des terres du domaine national. Cette option a été maintenue et consolidée par les régimes successifs au Sénégal. La volonté de reformer le domaine national a été matérialisée pour la première fois en 1996 avec la réalisation du Plan d'action foncier (PAF). Entre cette année et 2014, plusieurs actes ont été posés par l'Etat. Pour une bonne visibilité de ce processus, cette partie est abordée de manière chronologique.

• 1996 : élaboration du Plan d'action foncier (PAF)

A la suite du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) lancé en 1995, un cabinet privé a été commis pour proposer des scénarii de réforme foncière. Le Plan d'action foncier (PAF-1996) a ouvert le débat sur la réforme foncière et identifié trois grands scénarii :

- ✓ l'option statu quo qui repose sur le maintien du dispositif législatif actuel dans son intégralité ;
- ✓ l'option libérale qui suggère l'instauration d'un marché foncier libre sur les terres du pays ;
- ✓ l'option mixte qui confère aux communautés rurales des pouvoirs de cession tout en maintenant leur pouvoir d'attribution et en favorisant l'investissement foncier.

⁷¹ Etude sur la gouvernance du foncier agro sylvo pastoral (réalisée par le Congad en 2012)

• 1997: discours du Ministre du Budget devant le Conseil économique et social

Suite à l'élaboration du PAF, le gouvernement socialiste avait clairement fait son choix entre les trois pistes formulées. Un an après l'adoption du Plan d'action foncier, le Ministre du Budget a prononcé une communication devant le Conseil Economique et Social, portant sur « le problème foncier au Sénégal ». Cette Communication avait clairement laissé entrevoir l'option libérale retenue par l'Etat, en décriant la précarité du droit d'usage qui constitue un frein au développement d'exploitations agricoles à grande échelle. Le Ministre avait estimé que les procédures de la loi de 1964 sont lourdes et contraignantes pour les investisseurs. Pour les socialistes, il fallait « 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 ». Ils n'ont pas eu le temps de dérouler le processus à cause du changement de régime avec l'arrivée des libéraux au pouvoir en 2000.

• 2000 ; création de l'Agence pour la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX)

L'APIX, créée par le décret 2000-562 du 10 juillet 2000, poursuit les missions suivantes :

- ✓ amélioration de l'environnement des affaires au Sénégal ;
- ✓ promotion du Sénégal comme destination d'investissement ;
- ✓ recherche et identification d'investisseurs nationaux et étrangers ;
- ✓ suivi des contacts et évaluation des projets d'investissement ;
- ✓ accompagnement des investisseurs à toutes les étapes de l'investissement ;
- ✓ assistance à l'investisseur dans les formalités d'immatriculation et pour l'obtention des diverses autorisations administratives.

Ces missions et services montrent que cette Agence est mise en place pour appuyer et encadrer non pas les exploitations familiales, mais les investisseurs privés. Attirer les investisseurs vers le secteur agricole revient à leur faciliter l'accès à la terre et à la sécurité foncière.

L'APIX, est en outre chargée de piloter les zones économiques spéciales issues des recommandations du Conseil présidentiel sur l'investissement (CPI). C'est dans ce sens que l'ancienne Directrice de l'Agence soutenait que « ces nouvelles zones économiques spéciales, qui seront érigées au niveau des pôles agricoles et industriels, permettront de lever les contraintes lancinantes liées à l'accès au foncier »⁷².

• 2002 : élaboration de la loi d'orientation agricole (LOA)

Deux ans après leur installation, les libéraux ont élaboré la LOA qui est en même temps une loi de réforme foncière fortement marquée par l'option pour la privatisation 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'Economie et des Finances. Ces terres font l'objet d'un contrat entre l'exploitant et l'Etat. 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 qui ont considéré que les mesures susmentionnées faisaient la part belle aux investisseurs privés et ne préservaient pas les droits fonciers locaux.

• 2004 : la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)

L'objectif global de la loi d'orientation agricole (LOA) a été repris par la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Il s'agit de faire du Sénégal une destination attractive pour les investisseurs à travers la sécurité foncière.

Selon la LOASP, les objectifs et principes spécifiques de la prochaine réforme foncière consistent à assurer :

- ✓ la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales ;
- ✓ l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ;
- ✓ la dotation à l'Etat 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 ;
- ✓ l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel ;
- ✓ 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 de crédits etc.

⁷² Communication de Madame Aminata NIANE (Directrice de APIX) prononcée le 20 avril 2011 devant le Conseil économique et social

• 2004 : mise en place du Groupe thématique chargé de la réforme foncière (GT)

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. Ce «groupe thématique foncier» placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, regroupait l'Administration, les organisations professionnelles, les acteurs de la société civile, du secteur privé et les partenaires au développement concernés. Il devait préparer la réforme foncière devant intervenir deux ans après l'entrée en vigueur de la LOASP, c'est-à-dire en 2006. En dépit des nombreuses activités menées, le «groupe thématique foncier» n'est pas parvenu à proposer une nouvelle législation foncière, au bout de sept ans. Faute de moyens financiers, il dépendait largement de l'appui des partenaires extérieurs avec ses aléas.

• 2005 (janvier) : Discours du Président de la République lors de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux.

Dans ce discours qui portait sur le droit de la terre, Monsieur le Président de la République, tout en annonçant la mise en place d'une Commission chargée de réfléchir sur la réforme, avait donné les grandes orientations de cette réforme. Selon le Président de la République, le droit de propriété est le socle sur lequel doit reposer notre modèle de développement économique. Il avait également insisté sur la nécessité d'instaurer des transactions sur le foncier. L'enseignement que nous tirons de ce discours est que la loi sur le domaine national devrait alors être retouchée, car elle est incompatible avec ces deux idées développées par le Président de la République (droit de propriété et marché foncier).

• 2005 (novembre) : Mise en place de la Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT)

Suite à ce discours, la CNRDT a été mise en place est placée sous la présidence d'un juriste conseiller à la Présidence de la République entouré essentiellement de représentants des institutions publiques. Cette démarche techniciste a été largement décriée par les organisations paysannes qui estimaient que la question foncière doit être abordée de manière inclusive et participative.

Les grands contours, ci-après du rapport de la CNRDT épousent l'option fortement libérale déjà tracée par M. le Président de la République :

- ✓ création de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'accès à la terre aux investisseurs détenteurs de capitaux. Les communautés rurales seraient ainsi dessaisies de la gestion de ces terres ;
- ✓ immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'Etat afin de simplifier et de diligenter les procédures de mise à disposition des parcelles aux investisseurs et 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, le droit de superficie sur les terrains domaniaux de l'Etat.

La CNRDT a par ailleurs proposé des évolutions dans la gestion des terres (zones de terroir) relevant de la compétence des communautés rurales :

- ✓ 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 de favoriser le développement de l'agrobusiness par l'octroi de droit de propriété, les exploitations familiales conservant leurs seuls droits d'usages actuels. Ces propositions qui n'ont pas fait l'objet de débat contradictoire, ont fortement inspiré les grandes orientations prises ultérieurement (CPI et DPES).

• 2009: un Conseil interministériel consacré au suivi des recommandations du Conseil Présidentiel sur l'Investissement (CPI).

Ce Conseil interministériel devait faire l'évaluation des actions déjà entreprises et définir un chronogramme des réformes à réaliser pour asseoir au Sénégal un environnement des affaires de classe exceptionnelle susceptible d'attirer les investisseurs et de promouvoir des activités à haute intensité de main d'œuvre. Le conseil interministériel a adopté un chronogramme précis échelonné de fin novembre 2009 à fin juin 2010 pour que les réformes suivantes soient conduites à leur terme :

- ✓ la simplification des formalités d'obtention du permis de construire ;
- ✓ la simplification des formalités de transfert de propriété dont le délai doit être ramené de 124 à 18 jours ;
- ✓ l'amélioration de l'accès au financement par la création d'une Banque de Développement et l'octroi d'avantages fiscaux aux entreprises de capital risque ;
- ✓ la simplification des procédures d'accès au foncier etc.

• 2010: les recommandations du CPI de juin 2010

Pour aller plus loin, deux recommandations phares ont été formulées par le Conseil Présidentiel sur l'Investissement (CPI) de juin 2010 :

- ✓ création d'une structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural ;
- ✓ création de « zones d'investissements intensifs » au nom de l'Etat qui peut les céder à des privés pour la sécurisation des investissements.

Ces recommandations majeures s'inspirent fortement des propositions de la Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT).

- **2011 (juin) : le Conseil des Ministres du 23 juin** avait exhorté le Ministre de l'Agriculture, en relation avec l'APIX et le patronat à étudier les conditions d'une implication plus forte du privé national dans le secteur agricole.
- **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.**

Cet arrêté du Ministre de l'agriculture vise à mettre en application les recommandations issues du CPI de juin 2010. 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 POAS.

Mis en place trois mois avant l'élection présidentielle de février 2012, le Comité technique n'a pas eu le temps de réaliser sa mission. Il a été dissout, suite au changement de régime survenu après cette élection.

- **2012 (décembre) : mise en place d'une nouvelle Commission (décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012 relatif à la création de la CNRF**

Le nouveau régime issu de l'élection présidentielle de février 2012, a mis en place une nouvelle Commission chargée de conduire la réforme foncière. Le décret relatif à la création de ladite commission souligne dans son rapport de présentation, que la gestion des terres du domaine national par les communautés rurales est restée approximative et ne répond pas aux objectifs de développement économique du Sénégal. Pour les nouvelles autorités, *la terre doit pouvoir offrir à ses occupants une garantie et présenter des opportunités attractives pour des investissements importants qui ne sont pas toujours à la portée des populations locales*. L'option libérale est sans équivoque dans la volonté des autorités qui estiment que la tenure foncière actuelle ne permet pas une « gestion optimale du foncier », c'est la raison pour laquelle la Commission est chargée de proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques modernes, en vue de faire du Sénégal un pays émergent capable de satisfaire les besoins vitaux des populations.

- **2013 : Déclaration de politique générale de Mme le Premier Ministre**

Cette Déclaration n'a pas annoncé de pistes de réforme foncière. Mme le Premier Ministre a juste rappelé que l'Etat compte améliorer la compétitivité des facteurs de production tels que l'accès au foncier sans entrer dans les détails. Nous pouvons imaginer qu'il s'agit de la poursuite d'une dynamique enclenchée depuis le régime socialiste, visant à instituer la logique de privatisation sur les terres du domaine national afin de faciliter les transferts et autres tran-

sactions au profit des investisseurs privés. Cette orientation a d'ailleurs été rappelée dans la Déclaration de Politique Générale de son prédécesseur qui avait annoncé une réflexion sur le foncier en vue de satisfaire l'importante demande du secteur privé d'accès à des terres pour réaliser des projets phares, notamment dans le domaine du tourisme et de l'agriculture.

Mme le Premier Ministre a par ailleurs insisté sur des actions de politique agricole permettant aux exploitants ruraux d'accéder à un foncier sécurisé avec le minimum de commodités (infrastructures hydrauliques, voiries, électricité, ouvrages de génie civil) pour mener une activité agricole réussie. Dans cette logique et afin de relever le défi du chômage et du sous-emploi, l'Etat s'engage à réhabiliter 14.000 ha de terre et à aménager au moins 30.000 ha dans le cadre du programme national des DAC. Les aménagements prévus devraient contribuer à la création d'au moins 50.000 emplois. Ces initiatives sont à saluer, en ce sens que le défi majeur des exploitants familiaux est le manque de moyens. De tels investissements permettent la modernisation de l'agriculture et l'accès à la terre des couches défavorisées telles les femmes et les jeunes.

- **2013 (décembre)**

Durant le Conseil des Ministres (12 décembre 2013), le Président de la République a demandé au Gouvernement d'assurer la préservation foncière des exploitations maraîchères situées dans la zone des Niayes. Cette préoccupation a été reprise lors du Conseil des Ministres du 14 mai 2014 qui a attiré l'attention sur les menaces qui pèsent sur la zone des Niayes, à cause d'une urbanisation non maîtrisée et très rapide. Pour faire face au rétrécissement et à l'émiettement continu des terres de cultures dans cette zone, le Président de la République a décidé de mettre en application une réglementation adaptée, qui va désormais organiser la non-cessibilité des assiettes foncières, pour usage d'habitation.

- **2014 (15 janvier)**

Lors du Conseil des ministres du 15 janvier 2014, le Président de la République a engagé le Gouvernement à renforcer la transparence dans le secteur foncier. A cet effet, le Gouvernement devra lutter avec fermeté contre les effets de la spéculation foncière et les lourdeurs qui freinent les initiatives d'acquisition de terrains, de construction et de promotion de l'habitat social.

- **2014 (février) : Plan Sénégal Emergent (PSE).**

L'inadéquation de la politique foncière annoncée par le PDES, a été réaffirmée dans le PSE⁷³ qui exige des fondements ou conditions préalables. Ces fondements visent les « meilleurs standards pour promouvoir l'investissement privé national et attirer les investissements directs étrangers ». Cet objectif rappelle des idées déjà agitées par les CPI et la CNRDT. Le PSE compte promouvoir des synergies entre l'agriculture familiale et l'agro-business. Ainsi, il faudra veiller à la facilitation de l'accès à la propriété, à la réduction du délai et du coût lié à l'enregistrement du titre de propriété et à l'automatisation de ces procédures administratives liées à l'investissement privé. Il prévoit en outre, le développement de zones économiques spéciales

⁷³ Plan Sénégal Emergent (page 28)

pour les agropoles et une meilleure gestion du foncier public en créant un opérateur en charge de la gestion des titres publics et de l'attribution de ces nouvelles zones.

Le PSE qui s'inscrit dans un paradigme libéral vise en outre le développement de l'agriculture commerciale qui sera appuyé par :

- ✓ l'organisation des petits producteurs agricoles autour de gros opérateurs modernes et industriels à travers le développement de mécanismes de contractualisation intégrant le financement de l'activité ;
- ✓ la mise en place de 100 à 150 fermes intégrées (ex DAC).

• 2014 : Pistes de réforme balisées par la Commission Nationale de Réforme des Institutions (CNRI)

La Commission Nationale de Réforme des Institutions (CNRI) a été instituée par le décret n° 2013-730 du 28 mai 2013. Elle avait pour mission (dans un délai de 6 mois) d'entreprendre une très large concertation avec toutes les forces vives de la nation en vue de recueillir leurs points de vue sur les changements qualitatifs à apporter au fonctionnement du régime politique. La CNRI n'a pas particulièrement réfléchi sur la réforme foncière, par contre, des idées intéressantes sont développées dans la nouvelle constitution qu'elle propose. Ces propositions, ci-après présentées, peuvent être capitalisées et versées dans les travaux de la CNRF :

- ✓ l'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et en prenant en compte la nécessaire préservation des intérêts des populations et ceux des générations futures (article 15) ;
- ✓ l'Etat et les collectivités décentralisées ont l'obligation de veiller à la préservation du patrimoine foncier (article 16) ;
- ✓ toute attribution foncière faite par l'Etat en vue d'une exploitation agropastorale ou autre doit faire l'objet au préalable d'une enquête de *commodo-incommodo* sans préjudice des autres formalités requises (article 16) ;
- ✓ toute attribution foncière d'une superficie déterminée par la loi faite par une collectivité décentralisée doit faire l'objet d'une concertation préalable avec les populations concernées. Elle doit, en outre être autorisée par le Conseil de la collectivité concernée à la majorité des trois quarts (¾) des membres le composant et faire l'objet d'une approbation par le représentant de l'Etat (article 16) ;
- ✓ les populations et les collectivités concernées doivent être dûment informées de toute concession minière, minéralogique ou pétrolière (article 18) ;
- ✓ toutes les autorisations d'exploitation de ressources naturelles, quelle qu'en soit la nature, doivent faire l'objet au préalable d'une publicité appropriée. Elles sont précédées d'une étude d'impact social et environnemental dont les résultats sont partagés avec les populations et collectivités concernées (Article 19) ;
- ✓ tous les citoyens ont le droit d'accéder aux ressources foncières et naturelles dans les conditions déterminées par la loi (Article 42) ;

- ✓ l'intérêt à agir devant les juridictions compétentes est reconnu aux organisations de défense des droits humains et environnementaux (Article 51).

Ces dispositions ouvrent des pistes qui pourraient être exploitées. Plusieurs secteurs de la gouvernance foncière sont concernés. Le renforcement de la transparence et de la participation des populations (concertation préalable, renforcement de la majorité décisionnelle^(¾), préservation des intérêts des populations et ceux des générations futures, droit à l'information des populations sur toutes les concessions minières, accès au foncier à tous les citoyens sans discrimination territoriale, renforcement des mécanismes de défense des intérêts des populations etc.)

La grande innovation de ce texte est le projet de constitutionnalisation des principes de gestion foncière. C'est une avancée remarquable relativement à la protection des droits fonciers des populations autochtones. Dans d'autres pays comme le Liberia où des investisseurs privés ont fortement envahi les espaces agricoles ruraux, les communautés locales revendiquent l'inscription dans la Constitution de la protection des droits fonciers des populations autochtones⁷⁴. Ces communautés libériennes considèrent que la sécurité des droits fonciers coutumiers est d'une importance telle qu'elle ne devrait pas pouvoir être remise en cause par un Gouvernement.

• 1999 : Propositions de l'Association des élus locaux

Les élus locaux (ruraux) proposent globalement l'érection massive de domaines privés fonciers au nom des collectivités locales. Les zones de terroir devraient être immatriculées au nom des collectivités locales. Ce qui permettrait de sécuriser les exploitations agricoles familiales et d'attirer directement les investisseurs qui n'auront plus besoin de passer par l'Etat. La création de ces zones privées permettrait aux conseils ruraux d'accorder des droits réels (ex. baux) qui sont cessibles et peuvent faire l'objet de nantissement. Ce qui faciliterait l'accès au crédit agricole. Ces propositions permettraient par ailleurs, d'augmenter les maigres ressources budgétaires de ces collectivités locales avec l'instauration des revenus domaniaux.

Toutefois, il faut souligner que «les conseils ruraux ne sont pas encore assez outillés pour administrer librement un domaine foncier privé aussi vaste⁷⁵». Faut-il rappeler que la quasi-totalité des terres comprises dans les collectivités rurales relève aujourd'hui du domaine national. Il est vrai que cette proposition vise le renforcement des pouvoirs financiers et fonciers des collectivités locales, mais elle poursuit (elle aussi) la privatisation des terres que les collectivités rurales ne pourraient pas encadrer afin d'empêcher la ruée des détenteurs de gros moyens financiers au détriment des populations autochtones. La mise en œuvre de la proposition des élus locaux ne nécessite pas une réforme profonde, il s'agit pour l'Etat conformément aux textes en vigueur⁷⁶ d'immatriculer les zones de terroir en son nom et de les reverser dans le domaine privé des collectivités locales concernées.

⁷⁴ Atelier de formation dispensée par RRI (Rights and Resources Initiative) et Green Advocates International "The Informer (Liberia) : 14/08/13"

⁷⁵ Etude sur la gouvernance du foncier agro sylvo pastoral (Congad 2012)

⁷⁶ Article 3 loi 64-46 relative au domaine national et Article 295 Code général des collectivités locales

• 2013 : le nouveau Code général des collectivités locales (Acte III de la décentralisation)

Les dispositions relatives au domaine national et insérées dans le nouveau Code général des collectivités locales (loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013) sont généralement reprises de l'ancien code. Il s'agit pour l'Etat de s'aménager des mécanismes pour faciliter son accès au foncier relevant de la compétence des collectivités locales. L'Etat pose un principe et s'en écarte (article 300). Les projets ou opérations initiés sur le domaine national doivent être conformes aux dispositions de la loi sur le domaine national. Du fait de l'assouplissement apporté à ce principe, pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat se limite à recueillir un simple avis des conseils locaux concernés. Dans certains cas (impératif de défense nationale ou d'ordre public), cette saisine pour avis n'est même pas obligatoire, il suffit juste de les informer.

Par ailleurs, les autres dispositions affaiblissent le pouvoir des anciennes communautés rurales devenues communes. En effet, il est institué une commission d'attribution des parcelles issues des lotissements présidée par le maire.

La composition des membres de cette commission est fixée par décret. Les décisions de la commission font l'objet d'un acte portant attribution de parcelles aux affectataires. Cet acte est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat. Dans le passé, le conseil rural délibérait souverainement sur la distribution de ces parcelles avant de soumettre la délibération au sous-préfet pour approbation.

En outre l'article 303, renforce le pouvoir de l'Etat sur les anciennes zones pionnières. Lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion.

L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social.

• Plan Sénégal Émergent (PSE)

Le Sénégal a décidé d'adopter un nouveau modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence. Cette stratégie, dénommée "Plan Sénégal Émergent" constitue le référentiel de la politique économique et sociale du Sénégal sur le moyen et le long terme (2035). Parmi les réformes clés et urgentes qui devront être menées, certaines sont liées au foncier. Il s'agit principalement de :

- ✓ mettre en place un système d'information crédible sur le foncier (automatisation du livre foncier et des réserves foncières, etc.) ;
- ✓ automatiser des procédures administratives liées à l'investissement privé, notamment le transfert de propriété ;
- ✓ adopter une charte d'engagement des administrations sur les délais ;

- ✓ réaliser une réforme foncière innovante préservant l'intérêt de tous ;
- ✓ améliorer le cadre législatif et réglementaire permettant la mise en place de partenariats entre grands investisseurs, collectivités locales et exploitants locaux ;
- ✓ implanter des zones économiques et des pôles d'investissement privé pour accroître la disponibilité du foncier aménagé ;
- ✓ développer la formation professionnelle et l'apprentissage ;
- ✓ accroître les surfaces irriguées pour augmenter le temps de travail en milieu rural et la productivité agricole etc.

A la lumière des actes posés, il apparaît à suffisance la volonté de l'Etat de formuler des réformes et prendre des mesures pour améliorer principalement la sécurisation foncière des investisseurs privés. Les autorités sénégalaises sont obnubilées par le classement établi sur la base de l'Indice Doing Business⁷⁷. En matière foncière, l'essentiel des réformes sont engagées notamment « pour améliorer le score du Sénégal au classement Doing Business et créer un environnement plus favorable pour le secteur privé⁷⁸ ». L'une des principales mesures du PSE est l'automatisation du transfert de propriété, pour lever toute contrainte liée à l'accès au foncier. Cette mesure de simplification des procédures rend encore une fois compte d'une volonté de privatisation du foncier. Le « transfert de propriété » est incompatible avec le statut du domaine national. Cela veut dire qu'il faudra d'abord changer le statut juridique de la terre à transférer en établissant le droit de propriété.

L'un des impacts négatifs de cet instrument est la perte de terre des paysans au profit de groupes privés nationaux ou internationaux. Sur la base de ces facilités accordées aux investisseurs privés, 20% des terres arables de la Sierra Leone ont été ôtées aux ruraux au profit de producteurs de canne à sucre et d'huile de palme étrangers. Au Liberia, des géants de la production d'huile de palme britanniques, malaisiens et indonésiens ont obtenu des baux à long terme sur plus de 607.000 ha qui appartenaient traditionnellement aux communautés locales⁷⁹. Pis encore, s'inspirant du Doing Business, la Banque mondiale, a récemment lancé en 2013, à la demande des pays du G8, « Benchmarking the Business Agriculture » (BBA), un index, destiné à mesurer le climat des affaires dans le secteur agricole. Le contenu du « Benchmarking the Business Agriculture » promeut un modèle d'agriculture industrielle sur de grandes exploitations.

Au lieu de préconiser des mesures au seul profit des investisseurs étrangers, la priorité devrait être le renforcement des capacités financières, techniques et matérielles des agriculteurs locaux. « Des initiatives comme les classements « Doing Business » encouragent les gouvernements à voler les pauvres pour donner aux riches⁸⁰. »

⁷⁷ L'Indice de la facilité de faire des affaires est un indicateur créé par la Banque mondiale en 2002 pour mesurer la réglementation des affaires et son application effective dans le monde.

⁷⁸ PSE (page 113)

⁷⁹ (Rapport OXFAM) http://www.ouestaf.com/Revelations-Doing-business-de-la-BM-moyen-de-deposseder-les-paysans-africains-_a4866.html

⁸⁰ Anuradha Mittal (directrice exécutive de l'Oakland Institute. Communiqué de Presse, *Monday, March 31, 2014*)

II. Pistes et initiatives de réforme appuyées par les partenaires au développement

Pratiquement, tous les partenaires qui appuient le Sénégal dans le processus de développement économique et social s'intéressent à la question foncière et se sont invités à la réflexion ou appuient des populations à la base dans la formulation de propositions de réforme foncière. La typologie des partenaires et des soutiens est assez diversifiée.

a) La Banque mondiale a appuyé le processus d'élaboration du Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF).

Le CAGF est un outil de diagnostic permettant d'évaluer le cadre juridique, les politiques et les pratiques en matière d'accès et d'utilisation des terres. Cet exercice réalisé dans plusieurs pays a été mené au Sénégal en 2013. Les recommandations prioritaires ci-après ont été identifiées par l'atelier organisé à cet effet :

- codifier le contenu, la procédure d'élaboration, les modalités d'approbation, de mise en œuvre des POS et des POAS, ainsi que leur articulation avec les autres documents cadres de planification ;
- fournir une assistance technique aux communautés rurales, afin qu'elles puissent se doter des outils de gestion foncière et en assurer l'application ;
- accélérer la mise en œuvre des programmes de régularisation foncière, à travers l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle permettant de disposer des ressources financières nécessaires ;
- procéder à un inventaire/cartographie des terres immatriculées en zone rurale dans le but de réduire le potentiel de conflits pouvant résulter de leur affectation par les communautés rurales ;
- procéder à une indemnisation préalable et de façon juste, chaque fois que l'occupation de la parcelle à exproprier est régulière ;
- doter les communautés rurales d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural et tendre vers la généralisation du cadastre sur l'ensemble du territoire national ;
- appliquer strictement les textes qui excluent toute expropriation à des fins privées ;
- rapprocher la justice du justiciable, afin que les populations rurales ne soient pas obligées de venir à Dakar pour engager une procédure devant la justice administrative ;
- réaliser un état des lieux du disponible foncier par collectivité locale y compris des espaces sous protection, en vue de créer un cadastre rural en mobilisant l'expertise privée pour pallier le déficit de ressources humaines ;
- élaborer un cadastre en milieu rural, grâce au renforcement des capacités des services techniques fonciers et leur déconcentration à moyen terme ;
- faire accompagner toutes les collectivités locales par les services fonciers déconcentrés en vue d'assurer l'enregistrement et la cartographie des terres rurales agricoles, ainsi

que le suivi rapproché des projets pilotes qui seront mis en œuvre dans ces différents domaines ;

- assurer, dans les meilleurs délais, l'informatisation des livres fonciers et des registres ruraux qui ne peut être différée indéfiniment ;
- réaliser l'audit des transactions foncières qui ont été effectuées au cours des dix dernières années ;
- promouvoir la transparence dans le processus des acquisitions de terre à grande échelle (ATGE), en rendant plus accessible l'information aux populations ;
- mettre davantage l'accent sur l'acceptabilité sociale des projets et la prise en compte de l'impact à long terme des investissements fonciers sur les populations ;
- instituer des cahiers de charges entre les collectivités locales et les investisseurs, avec des outils élaborés de façon participative et évalués régulièrement ;
- assurer un suivi régulier des politiques de sauvegarde sociale et environnementale, à travers l'élaboration et la mise en œuvre participatives de plans de gestion environnementale et sociale ;
- établir un mécanisme plus indépendant d'inspection pour éviter que les investisseurs ne soient en même temps juge et partie.

Le rapport de l'atelier élaboré par une équipe pluridisciplinaire avec la participation de l'administration, des organisations paysannes, de la société civile et des élus a formulé des recommandations dans presque tous les secteurs de la gouvernance foncière.

b) La contribution au débat sur la réforme foncière appuyée par le Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR)

Financé par l'Agence française de développement, le PACR (2008-2013) intervenait dans 09 communautés rurales de la région de Saint Louis. L'objectif spécifique était de leur permettre de disposer d'outils, de procédures et de savoir-faire pour gérer de façon plus efficace et plus transparente le domaine foncier relevant de leurs compétences. Pour s'inscrire dans le contexte de la réforme foncière, le programme devait accompagner les populations dans le cadre du débat sur la réforme. De façon ascendante, des ateliers ont été tenus aux niveaux communautaire (09), départemental (03) et régional. Les axes suivants de réforme peuvent être retenus après cette série d'ateliers :

- permettre aux investisseurs nationaux et internationaux de bénéficier de terres tout en accordant la priorité aux ressortissants du terroir ;
- fixer un plafond pour la superficie à attribuer aux gros investisseurs ;
- permettre à tout Sénégalais de pouvoir bénéficier de terre sur toute l'étendue du territoire national ;
- maintenir le droit d'usage sur les terres du domaine national (avis partagé) ;
- donner une définition-cadre à la notion de mise en valeur et permettre aux communautés rurales de donner les détails en fonction de leurs spécificités ;

- fixer le délai de mise en valeur en fonction des moyens de l'affectataire et permettre à un affectataire d'embaucher des ouvriers agricoles ;
- lier l'octroi de bail à l'avis favorable de la collectivité locale ;
- instaurer une taxe foncière sur les parcelles agricoles, ce qui pourrait notamment réduire le taux de non mise en valeur ;
- rendre obligatoire l'avis favorable du conseil sur la délivrance de certaines autorisations (bail, exploitation de carrière, amodiation etc.) sur son territoire ;
- transférer aux collectivités locales les fonds pour couvrir la prise en charge des compétences foncières ;
- harmoniser les registres fonciers dans toutes les collectivités rurales ;
- appuyer l'archivage numérique des données foncières dans les collectivités locales ;
- délimiter physiquement les communautés rurales avec une matérialisation claire, afin que chaque communauté rurale connaisse les limites de son potentiel foncier ;
- doter les communautés rurales de GPS pour des mesures plus fiables des terres ;
- doter chaque collectivité locale d'un document de cadrage sur les grandes orientations en matière foncière (limite de la superficie à attribuer par activité, échelonnage des droits de bornage par intervalle de superficie etc.) ;
- renforcer les capacités des élus sur la gestion transparente et équitable des ressources foncières ;
- sanctionner les élus qui refusent délibérément de respecter la loi, notamment ceux qui ne procèdent pas à la désaffectation des terres non mises en valeur ;
- maintenir le contrôle a priori en matière foncière exercé par le représentant de l'Etat.

c) Etude préparatoire du PDIDAS : « Etat des lieux du processus de réforme foncière et recommandations et raffinement des options stratégiques »⁸¹

Selon cette étude, la réforme foncière doit se faire sur la base des acquis de la loi de 1964 et des dispositions de la LOASP. Il s'agira d'intégrer les aspects suivants :

- permettre l'accès à la terre aux non-résidents sans léser les autochtones ;
- préserver les droits d'exploitation durables des acteurs ruraux en statuant de façon claire sur les critères et conditions de mise en valeur ;
- instaurer des conditions viables aux plans technique, environnemental et juridique de la transmissibilité successorale des terres ;
- établir des procédures et dispositions permettant d'utiliser la terre à usage agricole comme hypothèque pour l'obtention de crédit ;
- apporter des réponses au caractère général de la prochaine loi sur le foncier. Il faudra mettre en place une loi-cadre, qui définira les grands axes de la réforme et fixer les détails dans le cadre de délibérations locales.

⁸¹ Etude réalisée en juillet 2012 par Dr Aziz SOW pour le compte du PDIDAS

En s'adossant aux 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 le renforcement des capacités (sessions de formation) et l'information.

d) Le modèle de gouvernance foncière adopté par le projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal (PDIDAS)

Ce projet de promotion de l'agrobusiness financé par la Banque Mondiale doit être lancé dans le nord du Sénégal sur la base d'un modèle de gouvernance foncière qui s'ouvre aux investisseurs. C'est dans cette optique qu'une démarche foncière⁸² proposée au gouvernement sénégalais a été acceptée et validée par le conseil des ministres du 05 février 2014. Cette démarche sera mise en application de 2014 à 2020 dans la zone d'intervention du projet. Il s'agit de tester un modèle d'allocation de terre selon l'«option bail/sous-location», dans le cadre duquel le gouvernement modifiera le statut juridique de terres identifiées par les communautés. Au lieu de faire partie du domaine national, ces terres sont versées dans le domaine privé de l'Etat qui les cédera ensuite sous forme de bail emphytéotique à la collectivité locale, qui pourra à son tour sous-louer la terre aux investisseurs.

Pour prévenir le risque d'accaparement par les élites et les acquisitions massives des terres, le projet est conçu de telle sorte que les collectivités locales prendront elles-mêmes de manière participative les décisions d'attribution des terres et seront les bénéficiaires des accords conclus avec les investisseurs. Le projet contribuera à la réalisation des objectifs de développement du Sénégal tout en protégeant les droits des communautés. Selon le Ministère de l'Agriculture, le schéma foncier mis en place dans ce projet doit même servir de modèle pour les projets d'agrobusiness au Sénégal. Ce modèle repose sur une entente entre le privé, les collectivités locales et les populations autochtones. C'est un système « gagnant-gagnant » soutient un haut fonctionnaire dudit Ministère, puisque les exploitations familiales doivent aussi tirer profit des investissements structurants qui seront faits. Déjà neuf communautés rurales ont adhéré au processus de cession des 10 000 hectares qui seront aménagés dans le cadre de ce projet⁸³.

Ce modèle rappelle celui qu'avait proposé Jacques DIOUF, Conseiller spécial du Président de la République⁸⁴ qui entrevoyait une nouvelle orientation agricole avec de grandes exploitations privées autour desquelles graviterait le paysannat avec des micros entreprises familiales. Le PDIDAS prévoit, par ailleurs, l'aménagement de « passage de bétail » en vue d'une bonne cohabitation des éleveurs et des agriculteurs. De même et toujours pour maintenir la stabilité et la cohésion de l'ensemble des parties prenantes, un cadre de concertation permanent sera mis en place. Ce cadre réunit des représentants des populations en générale, des représentants des jeunes, d'élus locaux, d'autorités administratives et de notables. Les entreprises sont tenues de favoriser les populations locales dans le recrutement.

⁸² Bulletin de la Banque Mondiale du 19 décembre 2014

⁸³ Directeur de l'Analyse des statistiques et des prévisions (Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural)

⁸⁴ Conseil interministériel tenu le 20 avril 2012 préparatoire à la campagne agricole 2012-2013

e) Projet d'appui à la réforme de la gestion du foncier urbain (PAGEF)

Financé par l'Union européenne et mis en œuvre par la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), le Projet d'appui à la réforme de la gestion du foncier urbain (en cours) contribue à améliorer la gouvernance foncière en rendant plus transparent le dispositif de gestion foncière et en améliorant la disponibilité, la fiabilité et l'accessibilité des données foncières et domaniales.

Plus particulièrement, le PAGEF compte :

- faire la revue des textes régissant le foncier et élaborer des propositions d'actualisation de ces textes ;
- définir des manuels de procédure et moderniser les méthodes de travail (exemple : dématérialisation/numérisation des livres fonciers) ;
- inventaire des biens de l'Etat en vue de l'élaboration du tableau général des propriétés de l'Etat ;
- équipements en matériels adéquats et renforcement des capacités des agents des services en charge de la conservation foncière, des bureaux des affaires domaniales et cadastrales...

La démarche et les résultats de ce projet peuvent inspirer la prochaine réforme foncière notamment en termes de modernisation des outils et méthodes de travail, d'inventaire des occupations foncières etc.

f) Propositions de réforme de la loi sur le domaine national initiées par le projet Millenium Challenge Account-Sénégal (MCA-Sénégal)

Des propositions de réforme de la loi sur le domaine national et de certains de ses décrets d'application ont été faites sous la direction du Ministère de la décentralisation et des collectivités locales en collaboration avec le Millenium Challenge Account-Sénégal MCA⁸⁵. Les propositions suivantes ont été retenues par l'atelier :

- accorder la possibilité à un couple d'être affectataire au même titre que les individualités. Dans ce cas le titre porte le nom des deux époux. Lorsque l'affectation est prononcée en faveur d'un couple, le conjoint survivant continue de bénéficier des droits nés de l'affectation dans les limites de sa capacité d'exploitation ;
- permettre à toute personne physique ou morale, désireuse d'investir dans le monde rural, de pouvoir disposer de terres. S'agissant des investisseurs étrangers, l'affectation doit obtenir l'avis de la commission technique locale (voir partie sur les outils) et être soumise à l'approbation préalable du projet par le ministre en charge du secteur concerné et le ministre chargé des collectivités locales ;
- prononcer l'affectation de terres en fonction de la capacité des bénéficiaires de les mettre en valeur conformément au plan d'occupation et d'affectation des sols voté par le conseil rural.

⁸⁵ Atelier d'échange tenu en novembre 2009 à Dakar.

Ces réformes proposent de grandes innovations comme l'affectation à un couple. Mais cette proposition, a été rejetée par la quasi-totalité des collectivités locales de la zone d'intervention du MCA lors des ateliers de partage avec les populations. Ce qui atteste encore, de la persistance des pesanteurs socioculturelles dans la distributions foncière.

L'autre proposition de taille consiste à permettre à toute personne d'accéder à la terre. L'ancienne disposition empêchait beaucoup de citoyens de participer au développement économique du pays. L'attache territoriale (statut de résident) ne devrait plus constituer un critère dans l'attribution foncière.

III. Pistes et initiatives de réforme formulées par les organisations paysannes/le Cadre National de Coopération et de Concertation des Ruraux (CNCR)

Les exploitations familiales utilisent à peu près « plus de 80% de la force vive dans le domaine de l'agriculture⁸⁶ », l'on mesure ainsi les impacts que pourrait avoir toute réforme foncière sur les conditions d'existence des exploitants. Le CNCR a tenu en 2011 des ateliers de concertation pour recueillir les attentes des exploitants ruraux et réactualiser les propositions paysannes de réforme foncière formulées en 2004. Après cette série d'ateliers, les mesures ci-après ont été proposées par le CNCR⁸⁷ :

- 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 faire entre eux des transactions foncières ;
- Transformer les droits d'usage en titres fonciers. La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité, à tout moment, de transformer ce droit en bail ou titre foncier ;
- Créer de comités villageois de gestion de terroirs. Leurs missions consisteraient, à procéder au bornage des droits 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 aménagées avec des fonds publics et établir un droit de préemption du conseil rural ;

⁸⁶ Annonce faite par le Directeur de l'ISRA lors de l'atelier de planification de la KAFACI (Initiative coréenne pour l'alimentation en Afrique) sur le programme de vulgarisation agricole en Afrique (17 mars 2014).

⁸⁷ lpar.sn et http://www.laquestion.info/index.php?option=com_content&view=article&id=781:reforme-fonciere-le-cncr-depoussiere-les-propositions-paysannes-de-2004&catid=1:les-news

- Créer un Fonds national d'aménagement foncier et de remboursement ;
- Mettre en place un cadastre dans les communautés rurales etc.

Le principe de base est l'importance primordiale accordée aux exploitations familiales du fait du rôle qu'elles jouent notamment dans la création d'emplois ruraux, l'accès à la nourriture des populations et la promotion du développement économique local. Le droit réel est certes une forme de sécurisation juridique du propriétaire, mais nous avons relevé plus haut les risques liés à sa généralisation. Les expériences des pays ayant adopté ce système sont assez illustratives relativement au bradage du foncier. Toutefois, il est raisonnable 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. En effet, un détenteur de capitaux peut passer par un résident pour accaparer les terres rurales. Ce qui viderait de tout son sens la proposition relative à la mise en place de « marchés fonciers locaux ». Si les paysans vendent leur terre, c'est tout le tissu social qui se disloque avec un risque élevé d'exode rural et de paupérisation.

IV. Pistes et initiatives de réforme formulées par le secteur privé

Naturellement, la logique de privatisation caractérise les propositions des acteurs du secteur privé. Le droit d'usage⁸⁸ conféré par la loi sur le domaine national et l'interdiction des transactions⁸⁹ sont les principaux handicaps de ce texte selon ces acteurs qui pensent que la réforme foncière devrait lever ces contraintes. Dans le document intitulé « Stratégies de développement du secteur privé » publié en avril 2004, le patronat considère ces contraintes comme les principaux obstacles à la relance de la production agricole, de l'élevage et du développement du crédit agricole. Le statut de la terre du domaine national n'est pas sécurisant, c'est ce qui explique qu'« aucun investisseur ne mettra des milliards dans une terre dont le statut est précaire et révoquant⁹⁰ ». Deux idées clés résument la position du secteur privé :

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

La Chambre des notaires défend la même position. Allant plus loin, elle propose la suppression du domaine national et une immatriculation de l'ensemble des terres pour la mise en place d'un marché foncier. Pour cette corporation qui a fait un plaidoyer auprès du gouvernement, il faut « immatriculer tous les terrains du domaine national (...), pour écarter toute possibilité de litige »⁹¹. Il faut rappeler que la mission principale du notaire s'exerce sur les terres

⁸⁸ L'article 19 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national dispose que « (...) l'affectation confère à son bénéficiaire un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet... ».

⁸⁹ L'article 3 du décret n° 72/1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, dispose que « les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction notamment d'aucune vente ou de contrat de louage ».

⁹⁰ Mbaye GUEYE, conseiller économique et social lors du passage de la Directrice de l'APIX devant cette institution.

⁹¹ Secrétaire général de la Chambre des notaires du Sénégal, au cours de la conférence de presse organisée par sa structure en prélude à la cérémonie solennelle d'ouverture du Conseil de direction de l'Union internationale du notariat (UINL). (Dakar le 5 février 2014)

immatriculées et non sur celles du domaine national qui représente plus de 90% du territoire national. Dans un pays où le taux de pauvreté rurale dépasse 60%, le marché foncier préconisé par la Chambre des notaires fonctionnera forcément au détriment de la masse rurale. Deux opérations caractérisent un marché, la vente et l'achat. En général, le paysan ne fera que vendre parce qu'il n'a pas les moyens pour acheter. La terre reviendra au plus offrant. A la longue, on assistera à une dépossession foncière lente et progressive des ruraux au profit de détenteurs de moyens importants. Les acteurs du secteur privé comptent investir dans l'agriculture qui est un secteur porteur. Toutefois, le régime du domaine national constitue pour eux un obstacle. C'est pourquoi, à défaut d'une réforme foncière, ils ont salué la création de zones d'investissement agricole⁹². Ces zones écartent les collectivités locales dans la gestion et établissent un régime juridique favorisant la sécurisation des investissements privés. Il est aisé de comprendre cette position en faveur de la privatisation de la terre rurale. La dimension commerciale et la mobilité foncière constituent le principal souci du secteur privé. Toutefois, « la privatisation n'est pas toujours la meilleure politique⁹³ ».

Il est difficile de faire la distinction entre la position de l'Etat et celle du secteur privé, tellement elles sont identiques et poursuivent les mêmes logiques de privatisation. Tous les actes posés par les régimes successifs, depuis 1997 confortent la position du secteur privé. L'Etat a rappelé récemment « l'option résolue et irréversible de mettre l'entreprise et le secteur privé au cœur de la production de richesses⁹⁴ », pour la mise en œuvre du PSE. Au niveau continental, l'Union Africaine⁹⁵ plaide pour un partenariat plus fécond avec le secteur privé national et international. Selon l'institution continentale, c'est cette option qui pourra relever l'agriculture africaine, augmenter la productivité et créer de la valeur ajoutée dans le secteur agricole. Cependant, le volume et le rythme accéléré des ventes commencent à inquiéter certains pays qui ont institué le « libéralisme foncier ». La présidente du Liberia a signé en fin 2013 un décret interdisant toutes les transactions foncières⁹⁶. Le décret s'applique aux individus, fonctionnaires, autorités locales, autorités traditionnelles, communautés, groupes, entreprises et associations. Par ailleurs, un comité a été mis en place pour examiner toutes les transactions effectuées sur les terres publiques. Dans d'autres pays également, les autorités mettent en garde les populations contre les ventes de terre. Bien qu'autorisée en Côte d'Ivoire, la vente de terre a atteint une ampleur telle, que les autorités locales ont vivement manifesté leur opposition à ces pratiques abusives. Le Gouverneur de la région de Lakota se demande « pourquoi des chefs de famille bradent leur patrimoine, au détriment de leurs progénitures ». A ses yeux « vendre la terre est un crime »⁹⁷.

⁹² Conseil présidentiel de l'investissement (juin 2010)

⁹³ Domaine National, la loi et le Projet de Réforme : Par Amsatou SOW SIDIBE In : La Revue du Conseil Economique et Social, N° 2, Février-Avril 1997, pp. 55-65

⁹⁴ Ministre de la Promotion des investissements et du Partenariat (Diène FarbaSarr) le 25-02-2014 à Paris lors de l'ouverture du forum des investisseurs dans le cadre de la réunion du Groupe consultatif

⁹⁵ Mme le Commissaire en charge de l'Economierurale et de l'Agriculture (Mme Tumusiine Rhoda Peace) lors de la Conférence africaine sur l'agriculture et le développement rural, organisée à Durban du 19 au 22 mars 2014.

⁹⁶ La présidente Ellen Johnson-Sirleaf a signé le 20 décembre 2013 un décret interdisant la vente de terrains publics et toutes les transactions (Hubrural n°101)

⁹⁷ In bulletin hubrural. Mise en ligne : 4 avril 2008

«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'autre choix que la vente de leurs terres à un coût dérisoire. On constate déjà qu'avec le domaine national certains tentent de vendre, qu'en sera-t-il si on leur octroie un titre de propriété. Le risque encouru est que les terres soient détenues que par les personnes riches⁹⁸»

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

V. Pistes et initiatives de réforme formulées par les acteurs non étatiques

Proches des populations et riches d'une expertise et d'une expérience de terrain pertinente, les organisations de la société civile (OSC) sont des partenaires de premier plan des communautés. Dans leurs propositions, elles soutiennent principalement le respect des droits fonciers locaux. La question de la gestion concertée et consensuelle de la réforme foncière est pour ces acteurs, un impératif, eu égard aux nombreux enjeux qui impactent sur la vie des populations locales.

Plusieurs ONG ou associations s'intéressant au développement rural ont contribué au débat sur la réforme foncière en organisant des ateliers de réflexion ou en réalisant des études sur la question.

a) Le Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI)

Le Radi a organisé plusieurs ateliers sur la réforme foncière, après avoir réalisé une enquête à l'échelle nationale sur ses enjeux. Les résultats globaux mettent l'accent sur une réforme foncière s'inspirant des lois coutumières, qui malgré leur ancienneté et leur suppression en 1964, continuent à résister à la loi sur le domaine national. Les travaux d'ateliers (juillet 2012), comme les résultats de l'enquête ont révélé que la loi sur le domaine national n'est plus adaptée au contexte actuel. Il faut la remplacer par une nouvelle réforme foncière qui établira la sécurisation des terres par des titres de propriété délivrés aux populations. Toutefois, la réforme devra consolider les aspects positifs de la loi sur le domaine national, notamment l'affectation au profit des membres de la communauté, l'obligation de mise en valeur etc. Cette ONG a particulièrement insisté sur la nécessité de mettre en place une démarche inclusive participative. La formulation de pistes de réforme doit émaner des populations, elles-mêmes.

b) Les associations de femme

Les suggestions de réforme ou de pratiques formulées par les associations de femmes (Associations de femmes juristes, Association des femmes rurales etc.) sont généralement identiques. La constitution et la loi sur le domaine national consacrent les mêmes droits aux

hommes et aux femmes, même si ces instruments connaissent encore des difficultés d'application. L'accès et le contrôle des ressources foncières, se font sur la base des droits coutumiers plutôt que du droit positif. Certains pays, (Mali, Guinée, Bénin etc.) reconnaissent les droits fonciers coutumiers dans leurs nouveaux instruments juridiques. Malheureusement, ces droits ne sont pas à l'avantage de la femme. L'article 43 du Code domanial et foncier du Mali dispose que « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés ». Indirectement, ces dispositions perpétuent la discrimination foncière à l'égard des femmes.

Pour renforcer les droits fonciers des femmes, des pistes sont proposées par les associations de femmes. Elles portent notamment sur l'implication des femmes dans les instances locales de décision. Cette préoccupation a été prise en compte par la parité dans la composition des organes délibérants qui est effective avec les élections locales du 29 juin 2014. Déjà, dans plusieurs collectivités rurales, les femmes sont cooptées dans les commissions domaniales.

Bien que les pesanteurs socioculturelles soient encore vivaces, des mutations (encore timides) au niveau des rapports sociaux dans la gestion des ressources foncières commencent à s'opérer dans l'espace rural.

c) Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD)

Partant du principe selon lequel, une politique foncière doit principalement reposer sur une base empirique, le CONGAD a entrepris au courant de l'année 2013 une série d'ateliers et d'échanges avec les organisations de la société civile, les élus locaux, les organisations communautaires de base, les administrations publiques et les autorités coutumières pour analyser le système foncier, collecter leurs préoccupations et suggestions dans la perspective de la réforme foncière lancée par les autorités étatiques sénégalaises. Les propositions ci-après ont été formulées suivant la démarche participative et inclusive susmentionnée :

- donner à tout citoyen sénégalais la possibilité de bénéficier d'affectation de terre sur toute l'étendue du territoire national. Toutefois, la résidence effective dans la collectivité locale d'accueil reste obligatoire pour la personne physique ;
- renforcer la sécurité foncière avec trois types de titres : il s'agit de baux sur les zones d'investissement agricole, de titres fonciers sur les terres coutumières à immatriculer au nom des occupants et du droit d'usage renforcé sur les zones de terroir résiduelles ;
- maintenir l'interdiction formelle des transactions telles que la vente et la donation ;
- moderniser les formes de mise en valeur : La loi sur le domaine national exige une mise en valeur exclusivement personnelle ou familiale, alors que les exploitations familiales sont appelées à évoluer par la promotion de l'entrepreneuriat rural. L'article 18 de la LOASP ouvre déjà la possibilité de recruter une main d'œuvre non familiale ;
- donner une compensation adéquate en cas de désaffectation pour des motifs d'intérêt général. La loi sur le domaine national ne prévoit que la compensation foncière et seulement si celle-ci est possible. Les intérêts et droits fonciers des acteurs ruraux devront être davantage consolidés. Toute personne victime d'une telle désaffectation devra

⁹⁸ Etude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint – Louis et Matam (réalisée par le Congad/Union européenne : octobre 2012)

désormais bénéficier en plus de cette compensation foncière, d'une indemnité juste et préalable. Une avancée remarquable qui cadre mieux avec la pratique en milieu urbain et la justice sociale serait ainsi réalisée ;

- recruter du personnel qualifié pour une meilleure prise en charge des questions foncières (gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles) dans les collectivités rurales ;
- établir un code d'éthique et de déontologie pour les agents impliqués dans la gouvernance foncière. Dans la pratique, des cas de favoritisme, clientélisme, règlement de compte, corruption sont fréquemment reprochés à certains élus ;
- transférer les fonds de dotation pour la compétence « Gestion des domaines » ;
- allouer aux collectivités locales toutes les redevances foncières générées par les baux agricoles accordés sur leurs territoires respectifs ;
- créer un Fonds de solidarité territoriale pour l'appui à l'élaboration et au suivi des outils de gouvernance foncière ainsi que pour l'aménagement des zones d'investissement agricole ;
- préciser et fixer le contenu des registres fonciers et les harmoniser dans les collectivités locales ;
- élaborer dans chaque collectivité rurale et en complément au dispositif juridique, une Charte locale de gouvernance foncière et un POAS ;
- mettre en place le cadastre dans les collectivités locales dans l'espace rural ;
- faire prendre par les sous-préfets, après avis conforme du Comité local de développement, les arrêtés fixant les conditions minimales de mise en valeur et non plus par les préfets (article 10 du décret 72/1288 précité) ;
- mettre en place des instruments et mécanismes d'accompagnement des petits exploitants (assistance juridique, appui technique, accès aux crédits etc.) à l'image de l'APIX pour les gros investisseurs ;
- faire porter l'agrobusiness par les paysans eux-mêmes en vue d'une transition et d'une transformation du secteur agricole et d'un développement économique équitable et durable. Ce modèle alternatif d'investissements en matière foncière instaure un système innovant de partenariat ;
- réserver exclusivement la zone des terroirs aux exploitations familiales. Parallèlement, des zones d'investissement seront aménagées au profit des gros investisseurs. Ces zones ne doivent pas concurrencer les zones de terroir, elles doivent se situer dans les sites non exploités où la mise en valeur requiert des moyens importants ;
- céder des baux aux investisseurs sur les zones d'investissement immatriculées au nom de la collectivité locale qui perçoit les redevances foncières y afférentes ;
- recueillir, avant toute attribution de terre à grande échelle, l'avis technique du Comité local de développement. Ce dernier sera renforcé et élargi à d'autres organismes et acteurs compétents en matière foncière ;

- accorder l'intérêt à agir aux organisations de la société civile pour une meilleure prise en charge des droits fonciers légitimes des populations.

d) Plateforme des acteurs non étatiques

Cette plateforme a commandité et validé, en novembre 2009 une Etude qui a fait un constat avant de formuler des recommandations. L'étude indique que le système foncier porté par la loi sur le domaine national est un frein au développement rural. Pour lever cette contrainte, elle propose les pistes suivantes qui peuvent être explorées dans le cadre de la prochaine réforme foncière :

- l'unification des deux régimes fonciers en vigueur (domaine national et domaine privé) par l'adoption du régime de l'immatriculation pour l'ensemble des terres rurales et urbaines. Cette unification serait un pas décisif dans la lutte contre la confusion et les dysfonctionnements relevés dans la gestion des terres du domaine national ;
- l'immatriculation au nom des communautés rurales des zones des terroirs, ce qui pourrait constituer pour les dites communautés un patrimoine immobilier dont la gestion pourrait générer des recettes pour leur budget ;
- la délivrance d'autorisations d'occuper aux attributaires assorties de redevance annuelles sources de revenus domaniaux au profit des communautés rurales. Une clause d'obligation de mise en valeur insérée dans l'autorisation d'occuper permettra, enfin, au paysan qui aura réalisé les conditions exigées d'en obtenir l'attribution définitive qui fera l'objet d'un titre foncier distinct établi à son nom ;
- les champs de culture, après bornage, pourront faire l'objet de baux emphytéotiques de 50 ans renouvelables. Ces baux donneraient aux paysans un droit réel, susceptible d'hypothèque leur ouvrant l'accès au crédit et les revenus domaniaux qui en découlent viendraient renflouer les ressources financières des collectivités locales concernées.

Il s'agit en résumé, d'immatriculer les zones des terroirs au nom des communautés rurales, de les lotir, de les morceler, de les délimiter et de les attribuer aux paysans par voie d'autorisation d'occuper pour les zones à usage d'habitation et de bail emphytéotique pour les zones de culture ou de pâturage. Tel est le contenu que revêtirait la réforme foncière pour les zones des terroirs. Cette position ressemble dans ses grandes lignes, à celle des acteurs du secteur privé avec l'approche de privatisation.

Troisième partie : Capitalisation de la diversité des outils et mécanismes de gouvernance foncière

Les outils peuvent être classés en quatre catégories : les outils de prévention, de résolution des conflits et de gestion participative (I), les outils de mesure, de délimitation et de procédures (II), les outils d'investigation foncière (III), les outils de conservation et d'enregistrement (IV), les outils de suivi de l'occupation foncière (V) et enfin les outils d'appui conseil (VI). S'ils sont judicieusement utilisés, l'ensemble de ces outils contribue à l'amélioration de la gouvernance foncière. Leur faible opérationnalité (ou absence) dans la majorité des collectivités rurales entrave l'exercice des compétences en matière foncière. Cette situation est aggravée par le dénuement des Centres d'appui au développement local (CADL) en matériel pour un appui conséquent aux collectivités locales.

I. Outils de prévention/résolution des conflits et de gestion participative

Les scandales fonciers remplissent les rubriques « faits-divers » des quotidiens et des sites d'informations générales. Pratiquement, toutes les collectivités locales sont devenues des foyers de conflits autour de la gestion foncière. Face à cette situation, quelques acteurs locaux ont mis en œuvre des stratégies de prévention ou de résolution.

I.1. Charte locale de gouvernance foncière

La charte locale de gouvernance foncière est un outil original que nous avons rencontré dans une seule communauté rurale⁹⁹. Le processus de mise en place a été appuyé par le CONGAD grâce à un financement de l'Union européenne. Cet outil élaboré par les populations elles-mêmes et validé par le Conseil rural à l'unanimité instaure un dialogue permanent entre les décideurs locaux et les citoyens. Cette dynamique participative et inclusive participe à la consolidation de la démocratie locale et de la cohésion sociale. La Charte est un outil au service d'objectifs qui visent la promotion des pratiques de participation citoyenne à la gouvernance du foncier, en mettant en place des valeurs, des principes et des règles dans une démarche consensuelle. Elle sert de tableau de bord à l'ensemble des parties prenantes de la gouvernance foncière. La Charte, en complément du cadre juridique en vigueur, répond aux

⁹⁹ Communauté rurale de FassNgom, arrondissement de Rao, département de Saint Louis (région de Saint Louis).

objectifs suivants :

- améliorer l'implication des citoyens dans le fonctionnement du Conseil rural en articulation avec les instances et dispositifs participatifs existants au niveau zonal et villageois ;
- préciser les modalités des procédures foncières et d'exercice du contrôle citoyen dans le cadre du processus de gouvernance foncière.
- Ainsi, la Charte instaure la gouvernance concertée, transparente et apaisée du foncier et ce faisant, contribue à l'amélioration de la qualité du service foncier local.

I.2. le Plan local d'occupation et d'affectation des sols (POAS)

En complément au système juridique local comportant des insuffisances et autres vides pouvant constituer une entrave majeure à une meilleure efficacité de la gestion des terres et de l'espace rural, le POAS a été expérimenté dans la vallée du fleuve Sénégal pour combler au niveau local les manquements. Le POAS est un outil de régulation et de sécurisation des usages des ressources naturelles en général et du foncier en particulier. C'est une convention locale négociée de manière participative entre les acteurs évoluant dans le territoire de la collectivité sous l'égide du Conseil rural qui l'adopte officiellement par délibération. Cet outil approuvé par le représentant de l'Etat poursuit trois objectifs majeurs :

- clarifier l'occupation du sol, pour une meilleure maîtrise du disponible et plus de clarté dans les affectations ;
- renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives dans une optique de développement intégré durable ;
- consolider la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la mise en œuvre et le suivi des actions de développement à la base.

Le POAS se présente sous forme de :

- règles consensuelles pour la gestion de l'espace et des ressources ;
- supports cartographiques pour la facilitation de la prise de décision ;
- une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application des règles.

Le POAS s'étend lentement dans les autres collectivités locales du Sénégal notamment dans la zone de l'Anambé, dans la région de Tambacounda, dans les Niayes. Cependant, seules les collectivités bénéficiant de l'appui de partenaires financiers peuvent en disposer. Après l'élaboration, si un partenaire n'accompagne pas la collectivité locale concernée, le POAS n'est pas mis en application. La pertinence de l'outil et la forte approche participative plaident pour sa généralisation, avec le soutien des autorités étatiques dans toutes les collectivités où existent des enjeux fonciers. Dans cette optique et conformément à la recommandation du CONGAD, un Fonds de solidarité devrait être mis en place pour appuyer le processus d'élaboration et le suivi de la mise en application.

Recommandations :

- évaluer le POAS et y apporter des éléments d'amélioration ;
- généraliser cet outil dans toutes les collectivités locales rurales où existent des enjeux fonciers ;
- amener les représentants de l'Etat à veiller à une application rigoureuse du POAS, qui est un outil de bonne gouvernance et de prévention des conflits ;
- intégrer dans le POAS tous les enjeux et défis liés à la gestion des ressources naturelles et interpellant les populations du terroir, notamment l'exploitation minière.

I.3. Code de bonne conduite

Moins technique que le POAS, des Conventions locales encore appelées Codes de bonne conduite ont été élaborés par certaines collectivités locales du Centre, de l'Est et du Sud du Sénégal. A l'instar des POAS, ces outils dégagent des règles consensuelles de gestion des ressources naturelles et définissent les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes. A Dakatéli, les dates de package des animaux et de libération des champs sont fixées chaque année par le conseil élu, les chefs de village et le sous-préfet. Ces conventions locales servent notamment à :

- assurer une gestion durable des ressources naturelles de la collectivité ;
- définir les parcours de bétail ;
- préserver les aires mis en défens ;
- régénérer les forêts dégarnies.

Ces conventions sont généralement destinées à la gouvernance des ressources naturelles. Elles contiennent des voies et moyens pour prévenir ou apporter des solutions consensuelles aux conflits relatifs à la gestion des terres. Les conventions sont adoptées par délibération (ex. n° 17/2002 du 11 décembre 2002 du Conseil rural de Mbadakhoune¹⁰⁰). Les Codes de bonne conduite définissent des sanctions pour les éventuels contrevenants, mais dans la pratique, elles sont inefficaces.

I.4 Le Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT)

Les PAGT sont des documents de planification qui permettent aux responsables locaux de mieux coordonner les différentes activités de productions rurales (agriculture, élevage et exploitation forestière). Ces plans jouent un rôle important dans la prévention des conflits. Cet outil, mis en place dans certaines collectivités locales (régions de Kolda, Kédougou ...), contribue à l'apaisement du climat social quant à l'utilisation des ressources naturelles communautaires. Compte tenu de l'importance des ressources naturelles dans les communautés rurales des régions du sud et de l'est du Sénégal et de la récurrence des conflits entre les usages,

¹⁰⁰ Département de Guinguinéo (région de Kaolack)

ces plans ont été réalisés pour la gestion durable, rationnelle et concertée de ces ressources. Ces plans s'appuient sur des règles consensuelles de gestion de l'espace, d'utilisation et de partage des ressources par tous les acteurs. Ils permettent de tracer et de baliser les pistes de parcours du bétail, d'aménager des pare-feu, de définir des périodes de cultures et de parcage du bétail ainsi que des sanctions pour les éventuels contrevenants. Les plans d'aménagement et les codes de bonne conduite (Gagnick¹⁰¹) instituent un système de prévention des conflits entre éleveurs et cultivateurs en fixant dans l'année la période et les heures de divagation des animaux et des heures de surveillance des champs.

Cependant, si le PAGT est de nature à réduire sensiblement les conflits dans les zones concernées, il souffre à l'image du POAS, de sa faible diffusion auprès des populations. Le Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs n'est pas assez vulgarisé et les règles de gestion sont souvent méconnues et violées.

I.5 Commission régionale de prévention et de règlement des conflits fonciers

La Commission régionale de prévention et de règlement des conflits fonciers a été instituée par le gouverneur de la région de Kolda (1999-2000), pour apporter une solution aux conflits fonciers récurrents dans les collectivités locales de l'espace rural. Cette commission était composée, autour du gouverneur de chefs de services techniques étatiques concernés par la gestion foncière, d'élus locaux, de représentants d'organisations de la société civile, de notables, de représentants organisations de paysans et d'éleveurs. Cette instance de réflexion aide les autorités administratives locales dans la prise en charge (prévention/résolution) des conflits liés à l'exploitation des terres du domaine national. Elle avait des démembrements au niveau local. Les résultats ci-après ont été obtenus avec cet outil :

- les élus locaux des zones accueillant des migrants, ont été amenés à aménager des voies de passage pour le bétail, pour apporter une solution aux problèmes liés à l'établissement des fortes colonies de migrants autour des mares qui bloquait le passage des bergers venant abreuver leurs animaux ;
- la suspension (en vue de la préservation de la paix sociale) des opérations de distribution de parcelles à l'origine d'un conflit qui opposait à Médina YoroFoula le Président du Conseil rural aux jeunes. La commission avait demandé au sous-préfet de réunir les parties prenantes pour essayer de trouver une solution consensuelle et éviter de nouveaux affrontements ;
- des instructions ont été données au chef du service régional de l'aménagement du territoire, pour chercher des solutions consensuelles de délimitation entre les villages de Saré Waly 2 et de Koel (communauté rurale de Fafacourou) en vue de résoudre le conflit qui les opposait.

Cette initiative est malheureusement tombée dans la léthargie. Selon certains chefs de services régionaux, les conflits sont encore récurrents mais la commission n'a pas toujours les

¹⁰¹ Département de Guinguinéo (région de Kaolack)

moyens de sa politique. Elle ne dispose pas de ressources pour se déplacer, réaliser des enquêtes, organiser des concertations élargies etc.)

I.6 Commission des conflits

Beaucoup de collectivités locales (Loussessene¹⁰², Ronkh etc.) ont institué une commission des conflits au même titre que la Commission domaniale. La Commission des conflits est constituée de conseillers et de personnes ressources des villages. Elle est principalement chargée de mener des campagnes de sensibilisation sur les droits fonciers afin de prévenir tout conflit lié à l'occupation foncière. En cas de conflit, la commission entreprend les premières démarches de médiation et de réconciliation.

1.7 Intercommunalité

Conformément à l'article 16 Code Générale des Collectivités Locales (CGCL), « les collectivités locales peuvent entreprendre, (...) des actions de coopération entre elles en vue de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques » d'intérêt commun présentant une utilité pour chacune des parties. Dans cette optique l'intercommunalité pourrait faciliter la gestion de ressources foncières concernant plusieurs collectivités locales. Cet outil peut par exemple être mis en place pour la réalisation et la gestion de lotissements initiés par une commune sur des terres de communautés rurales. L'intercommunalité peut également être instituée pour la gestion de la bande foncière le long du littoral s'étendant dans plusieurs collectivités locales ou de terres agricoles situées dans une Communauté rurale et exploitées par des membres d'une commune limitrophe etc. L'intercommunalité sert en même temps de cadre de concertation entre les collectivités locales partenaires qui peuvent mettre ensemble en place une Charte intercommunale de gouvernance foncière.

Recommandations

- **Le code de bonne conduite peut être mis en place dans les collectivités locales qui ne disposent pas d'assez de moyens pour élaborer un POAS ou un PAGT. Le POAS est également un code de bonne conduite en ce qu'il contient des règles de gestion au même titre que les codes de conduite (ou convention locale trouvée dans certaines communautés rurales) ;**
- **Elargir la composition de la commission des conflits à l'Agence régionale de développement (ARD) et l'instituer dans toutes les régions où existent des enjeux fonciers. Cette agence pourrait prendre en charge une partie des frais de fonctionnement de la Commission des conflits.**
- **Mettre en place les chartes intercommunales de gouvernance foncière pour une extension concertée et apaisée des villes sur les terres rurales.**

¹⁰² Département de Fatick (région de Fatick)

II. Outils de mesure, de délimitation et de procédures

Les collectivités rurales utilisent en général des instruments de mesure (tels le décamètre, la chaîne d'arpenteur, les cordes, tableau de bord de véhicule ou même les pas de l'homme) dont la précision laisse à désirer. A Mbane, un ancien membre de la Commission domaniale a même soutenu qu'il peut, dans le cadre d'une mission de prospection, « estimer à vue d'œil la superficie demandée ». Les instruments (souvent détériorés) et pratiques susmentionnés présentent des risques d'imprécision, de manque de fiabilité, de perte de temps et de conflits, en particulier lorsqu'il s'agit de grandes superficies ou de formes géométriques compliquées.



Double-mètre pliant



Chaîne d'arpenteur



Décamètre

Dans plusieurs communautés rurales, on n'utilise même pas les instruments susmentionnés, on se contente d'une estimation foncière. Les CADL qui en disposent ne sont pas toujours associés aux missions de terrain de la Commission domaniale. Cette situation accentue les risques d'erreur. Une étude¹⁰³ réalisée à Sangalkam montre que les agriculteurs n'ont pas une connaissance suffisamment précise de la superficie agricole de leur exploitation. En effet, note le rapport, l'erreur moyenne avoisine 40% de la superficie réelle de la parcelle et 82% des petits exploitants déclarent une superficie erronée. Cette imprécision se comprend, les exploitations sont souvent des occupations coutumières qui ne font pas l'objet d'une mission d'investigation et de mesure rigoureuse.

2.1 Le GPS (global positionnement system).

Certains projets appuient les collectivités rurales en les dotant de GPS. Dans les zones irriguées (Vallée du Fleuve Sénégal et Anambé) et dans les zones cotonnières, les surfaces sont maîtrisées du fait également du recours au GPS par les sociétés étatiques d'encadrement comme la SAED et la SODEFITEX. Le problème de l'imprécision des délimitations se pose plutôt dans le bassin arachidier et dans les Niayes.

Les instruments de mesure ont évolué avec des technologies avancées. Les surfaces cultivables sont mesurées et calculées au GPS dans certaines localités. Du fait de son rétrécissement progressif, le foncier agricole exige de plus en plus une précision élevée. Dans l'espace rural de petits conflits de voisinage peuvent dégénérer. Selon cette étude, si la superficie est surestimée (la plus part du temps), les coûts de production sont surévalués et les rendements

¹⁰³ Enquête réalisée dans la zone maraîchère des Niayes par le cabinet MANOBI (2009)

sous-évalués. La mise en place d'un système fiable, s'avère indispensable pour renforcer la paix sociale notamment entre voisins, mais aussi pour favoriser une meilleure maîtrise des facteurs de production.

L'utilisation du GPS devrait aujourd'hui être répandue en raison de la facilité d'usage et de la fiabilité des données produites, mais aussi en raison des nombreuses possibilités qu'il offre : mesure, prise de coordonnées, localisation, description de la forme de l'exploitation, gain de temps etc.



Formation des élus ruraux de Gandon (région de Saint Louis) sur l'utilisation du GPS.

Recommandations :

- doter les collectivités ou à défaut les services techniques chargés de les encadrer de GPS pour plus de précision dans la délimitation et le calcul des surfaces agricoles ;
- exiger l'utilisation du GPS pour les affectations de superficies moyennes/grandes.

2.2 Manuel de procédures foncières (MPF)

La complexité, la diversité et la sensibilité des questions foncières dans l'espace rural requièrent la maîtrise du cadre juridique et la mise en place de règles et procédures consensuelles en vue d'une gestion efficace et transparente des ressources foncières. C'est dans cette optique qu'un manuel de procédures foncières a été conçu pour apporter une réponse adéquate à cette exigence. Cet outil a été expérimenté dans des collectivités locales de la région de Saint-Louis avec l'appui du PACR et du Projet Millenium Challenge Account-Sénégal (MCA). Il a été déployé dans d'autres zones (Matam, Saint-louis et Louga) sous l'impulsion du CONGAD.

Le MPF est un recueil de procédures reposant sur les règles juridiques et certaines pratiques consensuelles conformes à l'esprit de la loi sur le domaine national. La question foncière est une thématique transversale. De nombreux textes spécifiques ont des dispositions en relation avec la gestion foncière. La maîtrise de la réglementation foncière globale s'avère donc difficile pour les élus ruraux. C'est la raison pour laquelle, il est nécessaire de mettre à leur disposition un outil simple de compilation des différents textes. Le manuel décrit les acteurs du foncier, les procédures des opérations, mais aussi les cadres et procédures de prévention et de résolution des conflits.

Le MPF est traduit en langues locales (wolof, pular) et existe en version illustrée, facile à exploiter par toute personne, qu'elle sache lire ou non. Le processus de conception de cet outil nécessite un temps relativement long. Il est marqué par une succession d'étapes inclusives, afin que le produit final soit bien approprié par les bénéficiaires.

Recommandation : mettre en place cet outil qui apporte des réponses aux imprécisions et insuffisances du cadre juridique en vigueur. Pour une meilleure appropriation de l'outil, il faudra mettre l'accent sur le format (simplicité, langue locale, dessins illustrés etc.).

III. Outils d'investigation foncière : les Commissions domaniales

Même si le code des collectivités locales n'en fait pas une obligation, toutes les communautés rurales ont mis en place une commission domaniale, pour faire face à la sensibilité et la complexité de la question foncière dans l'espace rural. Cette commission est notamment chargée de mener les missions de prospection, d'investigation, de médiation, de délimitation et d'installation des affectataires de terres. Elle est constituée d'élus (5 à 8 personnes en général) et des chefs de village qui sont des membres de droit (quand la commission est en mission dans leur village).

La différence entre les communautés rurales se situe au niveau de la volonté des Président de Conseil rural à élargir la commission domaniale à d'autres acteurs (hors du conseil rural). Ces acteurs sont choisis en considération de leur influence, de leur honorabilité ou de leur expertise technique. En fonction des communautés rurales, la commission domaniale peut être ouverte aux imams, notabilités coutumières, représentante des femmes, marabouts, délégués des jeunes, CADL, société civile locale (cadres de concertation, comité villageois de développement etc.).



Atelier de mise en place de la Commission domaniale élargie de la Communauté rurale de Dabia (Département de Matam)

Dans la communauté rurale de Ndiago¹⁰⁴, la commission domaniale peut s'adjoindre toute personne dont le concours est jugé utile, eu égard à son expérience avérée en matière foncière dans les villages à visiter. A Ida Mouride, la commission associe les chefs de village limitrophes, si la parcelle demandée est proche de leur village ou si le propriétaire coutumier habite hors du village. A Ndendory¹⁰⁵, le Conseil rural insiste particulièrement sur la participation des jeunes, compte tenu de leur capacité de mobilisation, de critique et de contestation. Dans la communauté rurale de Diender, les personnalités politiques locales sont associées à la Commission domaniale en cas de résolution de conflits. A Faoune¹⁰⁶, Touba Mboul¹⁰⁷ et Ndiénélagane¹⁰⁸, les chefs religieux occupent une place importante dans le dispositif. Dans les zones pastorales, la communauté des éleveurs est bien représentée (Warkhokh¹⁰⁹, Bandafassi etc.).

Cet élargissement de la commission domaniale a été formellement institué dans des communautés rurales des régions de Saint Louis, Matam et Louga¹¹⁰. La composition de la commission est modulable selon les réalités de la communauté rurale et la nature de la mission.

L'élargissement des commissions permet d'éviter les conflits et de faire un travail collégial en

¹⁰⁴ Département de Guinguineo (région de Kaolack)

¹⁰⁵ Département de Kanel (région de Matam)

¹⁰⁶ Département de Bounkiling (région de Sédhiou)

¹⁰⁷ Département de Mbacké (région de Diourbel)

¹⁰⁸ Département de Gossas (région de Fatick)

¹⁰⁹ Département de Linguère (région de Louga)

¹¹⁰ 09 Communautés rurales dans la région de Saint Louis, une à Matam (Dabia) et une à Louga (Warkhokh). Ces CR ont été appuyées dans la mise en place de ces commissions domaniales élargies par le PACR (Saint Louis) et le CONGAD (Matam et Louga)

trouvant des consensus dans le processus de gestion du foncier et de garantir une démarche transparente dans le fonctionnement de la commission.

Dans beaucoup de collectivités locales, les compétences de la commission sont élargies. En plus des problèmes de terres, elle est chargée de délimiter et de matérialiser les parcours de bétails, les aires de pâturages, les zones de sécurité des mares, les bandes de protection des vallées et bas-fonds, les parcs à vaccination, les puits, les forages et les abreuvoirs.

Ces commissions domaniales constituent des moyens de participation des notabilités et des acteurs de la société civile à la gestion foncière. Dans les Communautés rurales qui pratiquent cette ouverture, les propositions issues de ces commissions passent facilement devant l'organe délibérant du fait de cette large ouverture. Les commissions domaniales élargies sont en réalité des instances de pré-validation sociale. Elles arrivent ainsi à réduire les risques de conflits et à renforcer la légitimité locale de la gestion foncière. A Ida mouride, le Conseil rural ne délibère jamais sans le rapport de prospection de la commission domaniale. A Dakatéli, la procédure est transparente et participative à tel point que le sous-préfet n'a jamais refusé d'approuver une délibération d'affectation foncière.

A contrario, le défaut de prospection préalable est source de conflits. Les autorités coutumières et anciens propriétaires peuvent s'opposer à l'application de décisions auxquelles ils n'ont pas été associés. Par ailleurs, la superficie mentionnée dans la délibération peut ne pas correspondre à la superficie réelle disponible.



Le Président de la Commission domaniale de Barkédji

Certaines collectivités locales (Bokhol et Ronkh¹¹¹) ont installé au niveau des villages des démembrements de la commission domaniale. Ces commissions plus proches des populations consolident la démarche participative et de proximité. Elles se concertent avec les populations en permanence sur les problèmes fonciers locaux et informent en cas de besoin la « grande commission ».

¹¹¹ Département de Dagana (région de Saint Louis)

Recommandations :

- **élargir toutes les commissions domaniales aux acteurs de la société civile, au Centre d'appui aux communautés rurales et éventuellement à d'autres services de l'Etat (en cas de besoin). Cet élargissement doit être sécurisé par une disposition juridique. La composition de la commission domaniale élargie doit être modulable selon les réalités et contextes de chaque collectivité ;**
- **accorder le statut de « membre de droit » de la commission à certains acteurs comme le Centre d'appui aux communautés rurales ;**
- **améliorer les moyens d'intervention des Commissions domaniales (outils de mesure, moyens de déplacement et de matérialisation des terrains etc.);**
- **mettre en place et institutionnaliser les commissions domaniales villageoises ;**
- **rendre obligatoire et systématique la rédaction de rapports de mission de la Commission domaniale et les annexer aux dossiers soumis au sous-préfet pour approbation ;**
- **rendre obligatoire l'instruction des dossiers par la commission domaniale élargie pour les attributions dépassant un certain seuil (superficie à fixer dans l'outil local de gouvernance foncière -Charte locale, Manuel de procédures, POAS etc.)**

IV. Outils de conservation et d'enregistrement fonciers

Les principaux outils de conservation et d'enregistrement trouvés dans les collectivités locales sont le registre de dépôt des demandes foncières, le registre des conflits, les dossiers fonciers, le système d'information foncière et le registre foncier.

4.1 Le registre de dépôt des demandes foncières

Ce registre permet d'enregistrer par ordre d'arrivée les demandes adressées au Président du Conseil Rural. Dans certaines collectivités locales de la région de Saint-Louis soutenues par le PACR, il existe un formulaire type de demande contenant des éléments d'information sur le demandeur (adresse, photocopie carte nationale d'identité,) la superficie demandée, le type de mise en valeur envisagée et la zone demandée etc. Malheureusement, ce formulaire n'existe pas dans les autres communautés rurales où la demande est écrite de façon sommaire parfois sans identification précise du demandeur. Le registre de dépôt des demandes foncières des demandes permet d'agencer et de sécuriser les dossiers. L'instruction des demandes est plus diligente et répond aux exigences de transparence notamment le respect de l'ordre d'arrivée et de célérité.



Dans les Communautés rurales où il n'existe pas de registre des demandes, la gestion est informelle et désinvolte. Tout le monde est dépositaire de demandes (PCR, chef de village, Président de la commission domaniale, conseiller résident du village etc.). Au lieu de se déplacer pour déposer leurs demandes au siège de la communauté rurale auprès de l'ASCOM, certains requérants les remettent aux membres du conseil rural les jours de marchés hebdomadaires ou durant des cérémonies familiales. Ces pratiques entraînent des pertes de dossiers qui n'arrivent jamais sur la table du conseil pour traitement.

Quand il n'existe pas de formulaire, les demandes sont tellement sommaires que la commission domaniale est obligée au moment de lancer le processus d'affectation de demander des compléments d'informations sur le requérant ou la zone concernée. L'utilisation de registres de demandes présente beaucoup d'avantages :

- disponibilité de toutes les informations sur le demandeur et la zone concernée dont aura besoin le conseil rural pour sa prise de décision ;
- standardisation de la fiche de demande ;
- délivrance d'un accusé de réception au demandeur ;
- rationalité et gain de temps dans la recherche des demandes et de leur ordre d'arrivée ;
- traçabilité de l'opération foncière depuis la réception de la demande ;
- centralisation de l'ensemble des demandes foncières pour une meilleure visibilité et une maîtrise du flux ;
- amélioration des relations entre le conseil rural et les administrés parce que chaque demande est enregistrée en vue d'un traitement diligent et efficace.

4.2 Registre des conflits : ce registre expérimenté dans la communauté rurale de Dodel¹¹², est entrain d'être introduit dans d'autres collectivités de la vallée du fleuve Sénégal¹¹³. Le registre des conflits permet d'enregistrer tous les conflits soumis au Conseil rural en vue de leur trouver une solution et éviter autant que possible la saisine des juridictions. Il matérialise la traçabilité des processus de résolution et précise la décision finale retenue. Il est signé par le chef de village, les différentes parties au conflit et le Président du conseil rural. Selon l'ASCOM, c'est une manière d'éviter le réveil d'un conflit qui a déjà été tranché devant les notables et le Conseil. Cet enregistrement permet aussi d'intégrer l'écrit dans les arrangements visant la résolution des conflits. Dans le passé, les décisions prises après la résolution d'un conflit à l'amiable, n'étaient pas enregistrées au conseil rural. Elles pouvaient à tout moment être remises en cause par ceux qui n'y trouvaient pas ou plus leur compte.

4.3 Dossier foncier (DF): annoncé par le décret 72/1288 sur les conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, le dossier foncier n'a été mis en place que récemment dans la zone d'intervention du PACR¹¹⁴. L'article 21 dudit décret dispose qu' «il est constitué pour chaque communauté rurale un dossier foncier (...). La composition du dossier

¹¹² Département de Podor (région de Saint Louis)

¹¹³ Avec l'appui technique et financier du MCA

¹¹⁴ Le dossier foncier a aussi été mis en place par le MCA dans les collectivités locales de sa zone d'intervention (région de Saint Louis)

est fixée par arrêté...». Le décret ne précise pas le contenu de cet outil. Il renvoie à un arrêté interministériel qui n'a jamais été pris. A cause de ce manquement, les éléments d'information (de la demande au Procès-verbal d'installation) sont dispersés et ne sont pas consignés dans un seul document. Le dossier foncier est un classeur individualisé pour chaque affectataire. C'est un récapitulatif de l'ensemble des documents relatifs à l'affectation, depuis la demande de terre jusqu'à la délivrance de l'extrait de délibération. Il vise à améliorer la traçabilité des informations relatives aux opérations foncières du Conseil rural (affectation, désaffectation). Le dossier foncier est un outil récapitulatif de l'ensemble des étapes dans les procédures foncières. Il conserve aussi toutes les « traces écrites » pour éviter des contestations. Il vient renforcer le maillon faible de la gestion foncière en milieu rural, à savoir la maîtrise de l'information et de la traçabilité. La mise en place du dossier foncier a des impacts positifs dans la gouvernance foncière : disponibilité dans un seul outil du condensé de l'ensemble des éléments d'information relatifs à une opération foncière et bonne visibilité de l'ensemble du processus.

Recommandation : institutionnaliser le dossier foncier en vue de sa généralisation au niveau national, en prenant l'arrêté interministériel annoncé par l'article 21 du décret 72/1288.

4.4 Système d'information foncière (SIF)

La plus grande innovation initiée dans la vallée du fleuve Sénégal avec l'appui de partenaires extérieurs¹¹⁵ est la mise en place d'un SIF. Le SIF peut être défini comme « une série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes¹¹⁶ ». Cet outil moderne et performant de gestion de l'information foncière, expérimente une dématérialisation des données foncières à travers l'informatisation de leur conservation. Le SIF est un moyen de lutte contre la perte d'informations due au mauvais état physique des documents dans les Communautés rurales.

Le SIF présente beaucoup d'avantages, mais il n'est pas sans contraintes. Son opérationnalisation requiert des ressources importantes qui ne sont pas toujours soutenables par les budgets locaux. Le matériel informatique et autres équipements nécessaires au bon fonctionnement du SIF nécessitent un raccordement électrique, une connexion internet haut débit, une imprimante, un scanner haute définition, un onduleur sinusoïdal, un disque dur externe pour les sauvegardes de sécurité, un appareil photo numérique (prise de photo d'identité du demandeur).

Par ailleurs, le système s'enrichit à l'utilisation. Le surplus de travail des ASCOM, préposés aux opérations, ne laisse pas présager une mise à jour continue qui doit se faire au quotidien. A défaut, le système ne joue pas son rôle et risque d'être sous-utilisé. Quand il est judicieusement utilisé, le SIF est un mécanisme crédible d'automatisation des documents fonciers.

¹¹⁵ PACR/AFD et MCA

¹¹⁶ « Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique - Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence » : CUA-CEA-BAD, 2010

Cette initiative est à encourager dans les collectivités locales.

Dans la sous-région ouest africaine, la numérisation des données foncières devient une réalité. Certaines mairies comme celles de Cotonou et de Parakou (Bénin) ont créé des bases de données informatiques numériques de renseignements fonciers. D'autres collectivités locales disposent de registres fonciers urbains avec des logiciels leur permettant de visionner les plans des parcelles.

Recommandation : le Système d'information foncière modernise, sécurise et facilite la gestion foncière, mais sa mise en place requiert que les collectivités rurales disposent d'un personnel technique qualifié spécialement préposé à son utilisation et génèrent assez de ressources pour faire vivre le système. Cependant le système peut être simplifié en vue de son adaptation au niveau de développement des collectivités rurales.

4.5 Registre foncier : le principal outil de gestion foncière retenu par la loi est le registre foncier. Le registre foncier est un répertoire spécial pour l'enregistrement des délibérations foncières et l'inscription vaut preuve en matière de droits d'usage des bénéficiaires (art. 18 décret 72/1288).

Le contenu et la nature du Registre foncier ne sont pas définis. Tout comme pour le dossier foncier, le décret 72/1288, avait prévu un arrêté interministériel pour les fixer. Cet outil d'enregistrement donne les informations sur l'exploitant (adresse, capacité de mise en valeur etc.), la terre (forme de mise en valeur, localisation, superficie etc.) et le droit conféré (droit d'usage). Il est assimilé à un registre d'état civil de la terre. Il retrace la vie juridique de la parcelle en consignnant toutes les opérations qui y sont opérées.



En général, la gestion du registre foncier n'est pas rigoureuse. La majorité des collectivités n'en disposent pas, là où le registre existe, il n'est pas mis à jour. Les registres examinés contiennent des informations sommaires (localisation imprécise, coordonnées vagues de l'affectataire etc.) et parfois ils ne sont pas conformes à la gestion foncière dans l'espace rural. A titre d'illustration, on peut évoquer le cas de Gandon¹¹⁷ où une colonne « mutation »

¹¹⁷ Département de Saint louis (région de Saint louis)

a été trouvée dans le registre foncier). La nomenclature (contenu) est très hétéroclite et différente d'une localité à une autre. Parfois, le registre foncier mis en place n'est pas utilisé et ne contient aucune mention. Toutes les délibérations sont consignées dans un seul registre, en l'occurrence celui des délibérations. Tel est le cas dans les collectivités locales de Ndrané escale¹¹⁸, Bambaly¹¹⁹, Faoune¹²⁰ etc. Dans d'autres collectivités locales, notamment Baghère¹²¹, le registre foncier n'est ni coté ni paraphé par le sous-préfet. Cette situation n'est pas conforme aux dispositions du décret 72/1288. A Ndam¹²² par contre, les Procès-verbaux de délibérations d'affectation sont les seuls documents de référence sur les affectations foncières. La collectivité rurale ne dispose ni d'un registre de délibérations, encore moins d'un registre foncier.



Registre de délibérations de Keur Samba Gueye¹²³



Régistre foncier de Ndendory¹²⁴



Recommandations

- **améliorer, institutionnaliser et généraliser le registre foncier expérimenté dans les communautés rurales de la zone d'intervention du PACR et du MCA.**
- **veiller à la bonne tenue des registres par les sous-préfets. Il a été relevé, dans les registres des ratures, des surcharges ou des pages déchirées. Parfois on a constaté la disparition de tout ou partie des registres fonciers sur lesquels repose le système d'enregistrement. La mauvaise gestion des archives foncières accentue l'insécurité foncière.**
- **assurer la sécurité des registres fonciers par l'archivage de copies imprimées au niveau de la sous-préfecture conformément à une disposition déjà prévue par le décret 72/1288 mais rarement respectée.**

¹¹⁸ Département de Nioro (région de Kaolack)

¹¹⁹ Département de Sédhiou (région de Sédhiou)

¹²⁰ Département de Bounkiling (région de Sédhiou)

¹²¹ Département de Goudomp (région de Sédhiou)

¹²² Département de Koumpentoum (région de Tambacounda)

¹²³ Département de Foundiougne (région de Fatick)

¹²⁴ Département de Kanel (région de Matam)

V. Outils de suivi de l'occupation foncière

5.1 : Quittance de versement des frais de bornage

La nomenclature budgétaire des collectivités locales prévoit des recettes liées aux frais de bornage. Chaque conseil peut souverainement délibérer et en fixer les taux selon la superficie attribuée. Ces frais sont versés dans le compte de la collectivité locale au Trésor. Pour un meilleur suivi mais aussi pour la confirmation et la traçabilité des versements, les conseils ruraux exigent la quittance délivrée par le Trésor avant la poursuite du processus d'affectation.



Par contre, les collectivités locales ne mettent pas en place des outils ou mécanismes de suivi pour vérifier le respect des conditions de détention des terres (exemple : effectivité de la mise en valeur, respect de l'interdiction des transactions foncières etc.). Pour certains élus, il est inutile de procéder à de tels contrôles. En milieu rural, les collectivités locales ne prennent qu'exceptionnellement des délibérations de désaffectation, pour ne pas provoquer des troubles sociaux.

Recommandations :

- **promouvoir des outils/mécanismes de suivi évaluation et d'assistance des collectivités locales dans l'exercice de la compétence foncière.**
- **demander aux représentants de l'Etat de veiller à une application effective de la réglementation foncière.**

5.2 Mise en place d'un « embryon » de cadastre en milieu rural

Quelques localités notamment dans la vallée du fleuve Sénégal, ont bénéficié d'appuis techniques de partenaires¹²⁵ dans le processus de mise en place d'un cadastre des parcelles agricoles rurales. Mais qu'entendons-nous par cadastre?

¹²⁵ Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR) 2008-2013

Le cadastre comprend principalement trois piliers : l'identification des droits s'exerçant sur le foncier, l'identification des titulaires de ces droits et enfin l'inventaire des immeubles qui en font l'objet (localisation précise et description physique).

Dans ces collectivités locales, des enquêtes socio foncières ont permis d'identifier les exploitants (affectataires ou propriétaires coutumiers), les types de droit s'exerçant sur la parcelle (droit coutumier ou droit moderne) et les limites précises des superficies occupées (coordonnées GPS). Ces informations leur permettent d'avoir une bonne visibilité de l'occupation du sol et de maîtriser la superficie à affecter, la superficie déjà affectée et les réserves foncières. La cartographie de l'occupation du foncier agricole est un autre avantage noté dans ces zones. Cet atout combiné au zonage dressé par le POAS (vocation de chaque partie du terroir communautaire) contribue à la maîtrise foncière. En dépit de ces avancées, il est encore difficile d'instaurer un cadastre généralisé en milieu rural. L'essentiel des terres de la vallée (65%) ne sont pas officiellement enregistrées. Tel est aussi le cas au niveau continental.

La quasi-totalité des terres africaines (90%) sont encore régies par le droit coutumier, alors que ce régime (imprécision des limites, non maîtrise des ayant droit, droits non formalisés etc.) n'est pas compatible avec un cadastre. La plupart des pays en développement ont moins de 30% de couverture cadastrale et environ 30 pays dans le monde ont une couverture cadastrale complète et à jour¹²⁶. Autre contrainte, le régime du domaine national (droit d'usage) est difficilement conciliable avec le cadastre.

Il faut enfin rappeler que le nouveau code de l'urbanisme¹²⁷ combiné à l'acte III de la décentralisation qui instaure la communalisation intégrale promeut le cadastre sur le foncier à usage d'habitation. Les terrains du domaine national devant faire l'objet d'opérations d'aménagements (lotissement, restructuration, remembrement etc.) doivent au préalable être immatriculés au nom de l'Etat. Ces terres tombent alors dans le domaine privé qui facilite l'instauration du cadastre contrairement à la domanialité nationale.

5.3. La Charte sur le Domaine Irrigué (CDI)

La CDI est une convention élaborée avec tous les acteurs à la base avant d'être validée par un arrêté du Premier Ministre en juillet 2007. Elle a été instituée pour améliorer la rationalisation et la préservation des ressources (terre et eau) face aux incidences de l'agriculture extensive, gaspilleuse de sol et d'eau. La charte est bâtie autour d'un consensus entre l'Etat, les collectivités locales et les exploitants pour sauvegarder ces ressources naturelles.

Pour assurer son application, un dispositif opérationnel est mis en place. Tout attributaire de parcelle du domaine irrigué est tenu de respecter les conditions fixées par la CDI, en particulier :

- la signature d'un engagement (précisant les obligations de chaque acteur) le liant à la collectivité locale ;

¹²⁶ Fédération internationale des géomètres

¹²⁷ Article 19 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme

- l'entretien et la maintenance des aménagements qu'il aura installés sur les terres qui lui sont attribuées ;
- le paiement de la redevance annuelle pour participer aux frais d'entretien des aménagements structurants dont dépend son exploitation;
- la gestion économique de l'eau et un suivi rigoureux des normes d'utilisation des produits phytosanitaires ;
- le respect de l'intensité culturelle (ex. délais) dans l'engagement de l'attributaire etc.

Sept ans après son entrée en vigueur, la CDI reste encore inefficace. Les principaux acteurs (collectivités locales, représentants de l'Etat, exploitants) font rarement appel à la charte. Les collectivités locales ne font pas signer aux affectataires « l'engagement » qui devrait les contraindre au respect des dispositions de la Charte. Certains sous-préfets ne sont même pas informés de l'existence de cet outil, d'autres ne l'utilisent pas dans le cadre de l'approbation des délibérations portant sur le domaine irrigué. Les exploitants, jugent la CDI trop technique et contraignant (constitution d'un dossier technique, formalités administratives, dépenses supplémentaires dans le cadre du processus d'affectation).

Recommandations relatives à la Charte sur le Domaine Irrigué (CDI) :

- **tenir un atelier d'évaluation de la CDI et si nécessaire, faire des ajustements afin d'amener les acteurs à la faire vivre ;**
- **tenir dans toute la vallée des ateliers de sensibilisation et d'information sur la charte qui a le mérite de pallier les imprécisions de la loi sur le domaine national ;**
- **inviter les représentants de l'Etat à plus de vigilance et de rigueur dans l'application des dispositions juridiques dans leur circonscription administrative.**

5.4. Cartographie foncière

Pour la clarification de l'occupation foncière, une cartographie a été réalisée dans certaines zones (nord du Sénégal). L'objectif est de déterminer les limites des parcelles affectées, avec les droits, obligations, sûretés et privilèges qu'elles comportent. Les cartes parcellaires du terroir et la liste des ayants-droit sont établies à partir d'une enquête socio-foncière sur les droits détenus et une délimitation des parcelles. Pour ce faire, tous les supports cartographiques peuvent être utilisés : photographies aériennes et/ou images satellites, relevés de terrain, etc.

5.5. Plan de lotissement

Les collectivités rurales font de plus en plus des lotissements, qui sont adossés à un Plan. Ce plan (prévu par l'article 14 du Code de l'urbanisme) renforce la traçabilité et donne le maximum d'information sur toute l'opération de lotissement. Il indique le mode d'aménagement, d'équipement et de découpage parcellaire (taille, forme, situation, numéro) de la zone lotie.

VI. Outil d'appui conseil : Comité technique de sécurisation foncière

Le Comité technique de sécurisation foncière a été mis en place dans la vallée du fleuve Sénégal avec l'appui technique du MCA. Il est constitué d'élus locaux, de techniciens locaux (services de l'Etat, société d'encadrement etc.), de personnes ressources locales compétentes en matière foncière. Le Comité technique de sécurisation foncière est présidé par le sous-préfet au niveau de l'arrondissement (pour les communautés rurales) et par le préfet au niveau départemental (pour les communes).

Le Comité est une instance consultative qui joue le rôle de « bureau d'études » pour les collectivités locales. Il reçoit des dossiers que lui soumettent les organes délibérants pour avis. Les travaux du Comité sont ouverts et transparents dans la mesure où tous les acteurs (groupements des femmes, des jeunes, organisations paysannes etc.) sont représentés. Comité technique de sécurisation foncière a été adopté par toutes les collectivités de la zone du projet et validé par un arrêté du représentant de l'Etat.

Le Comité peut être saisi pour l'examen des dossiers de demande d'affectation adressées aux conseils élus pour analyser les risques éventuels, les opportunités et les impacts que pourrait avoir l'affectation dans la collectivité locale (impact social, économique, environnemental etc.). Le Comité peut apporter à la collectivité locale divers appuis techniques (suivi et respect du délai et des critères de mise en valeur). De même, il pourra appuyer la collectivité locale dans le suivi de l'application des nombreuses conventions locales adoptées et des cahiers des charges signés avec les investisseurs. Etant donné qu'ils couvrent plusieurs collectivités locales, ces Comités peuvent servir d'instances intercommunales de concertation foncière.

Recommandations générales sur les outils de gouvernance foncière :

- **mettre en place un Fonds d'appui à la gestion foncière à l'image des fonds de dotation de la décentralisation pour une bonne prise en charge de ces outils ;**
- **faire une large diffusion des procédures d'affectation, des conditions de détention, de retrait et de transfert du foncier (réaffectation) pour réduire l'incidence de la complexité des procédures juridiques ;**
- **apporter des solutions à l'insuffisance des ressources matérielles et à la faiblesse des moyens humains qualifiés (en charge de la gestion foncière) au sein des collectivités rurales. Ces insuffisances constituent une contrainte majeure face à la complexité du foncier et à la prépondérance des conflits qui en découlent ;**
- **stabiliser et institutionnaliser un canevas pour chacun des outils (démarche d'élaboration, contenu etc.). Les outils locaux de gouvernance foncière (charte locale, manuel de procédures, POAS, autres conventions locales etc.) contiennent souvent des règles similaires, il serait donc judicieux de les mettre en cohérence ;**
- **faire élaborer et adopter une charte de gouvernance foncière par chacune des collectivités locales pour servir de bréviaire et de référence en matière de gouvernance foncière, même si le contenu doit être harmonisé avec celui des autres outils ;**
- **renforcer l'appropriation des outils (PAGT, POAS, conventions locales etc.) par les différents usagers du foncier. Ces outils sont parfois méconnus par une bonne**

frange de la population notamment des éleveurs transhumants venant d'autres localités ;

- **assurer un contrôle systématique des registres fonciers et des activités foncières par les représentants de l'Etat au même titre que le contrôle exercé sur les registres d'état civil ;**
- **mettre en place dans chacune des collectivités locales un cadre unifié de concertation en matière de gouvernance foncière, en lieu et place de la multitude d'organes existants présentement. A cet effet, il faut poursuivre la réflexion initiée par le Ministère de la Bonne gouvernance pour l'installation d'un tel cadre ;**
- **mettre en place (si possible) dans les collectivités locales un seul outil pour tout ce qui concerne les règles locales de gestion foncière. A cet effet, s'inspirer de l'exemple Burkinabé où les règles et usages locaux arrêtés par consensus sont consacrés par une convention locale appelée « chartes foncières ». Au Sénégal, les règles de gestion locale sont éparpillées dans une multitude de supports (POAS, Charte locale, Code de bonne conduite, Plan d'aménagement etc.) ;**
- **élaborer dans chacune des collectivités locales un plan de communication/formation pour une bonne utilisation des outils de gouvernance foncière ;**
- **mettre en place un Observatoire national d'appui à la sécurisation foncière avec des antennes régionales. Cet observatoire doit être représentatif et réunir l'ensemble des parties prenantes de la gestion foncière.**

Adopter et mettre en place un outil n'est pas une fin en soi. Il faut le faire vivre. Cette exigence requiert une volonté de transparence et de gestion efficace des gouvernants. Un outil ne peut couvrir tous les enjeux du foncier, il faut donc rechercher une combinaison intelligente des outils et mécanismes pour atteindre les objectifs de bonne gouvernance et de sécurisation foncière. L'une des caractéristiques des outils techniques est qu'ils permettent d'arriver à une gouvernance foncière inclusive et équitable prenant en charge aussi bien les préoccupations des femmes que celles des couches vulnérables. Ces outils améliorent de façon sensible la gestion du foncier rural, en ouvrant des pistes intéressantes, mais leur simplification et leur harmonisation doivent être une priorité pour les autorités nationales.

Quatrième partie : Capitalisation des pratiques foncières

Cette partie fait la revue des bonnes pratiques foncières qui devraient être capitalisées et largement diffusées. D'autres pratiques sont de mauvais exemples qui ne doivent pas être reproduites.

Au plan théorique, le dispositif juridique et politique du Sénégal promeut la pratique de la bonne gouvernance en matière foncière à travers :

- la participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux sont les fondements du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance (/A/SP1/12/01) auquel le Sénégal a souscrit;
- la Constitution dont le préambule de la Constitution, affirme l'attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance;
- l'érection des collectivités locales en cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques par la constitution (Article 102) ;
- la nouvelle politique de Bonne gouvernance adoptée par le Conseil des Ministres du 11/07/2013 et qui considère la gouvernance locale foncière comme l'un de ses axes stratégiques.

Ces principes directeurs de politique publique sont-ils toujours traduits en actes dans la gouvernance foncière dans l'espace rural ? La réponse est mitigée, bonnes et mauvaises pratiques coexistent dans les communautés rurales.

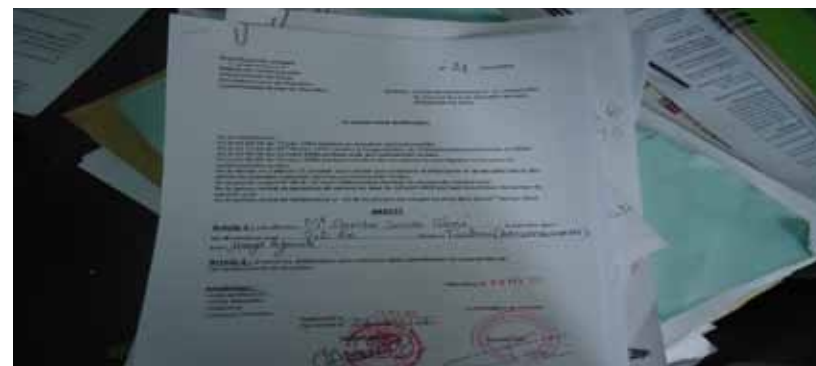
I. Les bonnes pratiques foncières à vulgariser

De nombreuses pratiques de nature à améliorer la gouvernance foncière ont été constatées et répertoriées dans les collectivités rurales visitées. Elles sont soit initiées dans un cadre institutionnel (conseil rural, sous-préfecture etc.) ou hors du cadre institutionnel. Ces pratiques doivent être analysées pour alimenter le débat sur la réforme foncière.

a. bornage et installation physique des affectataires

Dans la vallée du fleuve Sénégal, des collectivités locales procèdent à l'installation physique des affectataires après la délibération d'affectation. Cette opération consiste à installer le nou-

veau affectataire par la Commission domaniale, en présence des occupants limitrophes et des sages du village. Il s'agit de montrer à l'affectataire les limites de sa parcelle et de poser les bornes. Cette pratique permet d'informer toutes les personnes concernées et de matérialiser sur le terrain les limites physiques pour lever tout risque de conflits de voisinage. C'est suite à cette installation que s'effectue la notification de l'affectation (délivrance de l'extrait de délibération). Malheureusement, dans certaines collectivités locales, des personnes détiennent des extraits de délibérations sans avoir été installées préalablement. Elles sont donc des « sans terre » malgré leur titre d'occupation. A Mbane, la majorité des affectataires de 2008 attendent toujours d'être installés alors qu'ils se sont déjà acquittés de leurs frais de bornage. Le Conseil rural a du mal à dénouer cet écheveau, car selon les conseillers ruraux interrogés, il est impossible d'installer physiquement tous les affectataires parce que les superficies délibérées sont supérieures au potentiel foncier disponible.



Extrait de délibération (notification) délivré après le bornage et l'installation physique de l'affectataire

De même, à Ronkh, pour un total de superficie délibérée de 10686,59 ha depuis 2006, la superficie installée en décembre 2009 atteint seulement 1520 ha soit un taux d'installation de 14 %. Le conseil rural se trouve dans l'impossibilité d'installer tous les affectataires qui s'impatientent et réclament leur installation au plus vite.

b. La représentation de tous les villages lors des séances du Conseil rural

Le conseil délibérant est composé de conseillers et conseillères élus au suffrage universel par les populations locales. Toutefois le nombre de conseillers (entre 30 et 80 selon l'article L.292 du Code électoral) et le système électoral (listes de candidats proposées par les formations politiques) font que tous les villages ne peuvent pas être systématiquement représentés au sein du conseil. A Nguer Malal¹²⁸, les villages qui n'ont pas de conseillers élus, désignent des membres qui seront cooptés par le Président du Conseil rural (PCR). Les membres cooptés sont invités aux réunions au même titre que les élus, même s'ils ne disposent pas du droit de vote lors des délibérations. Cette pratique permet la représentation de tous les villages au

¹²⁸ Département de Louga (région de Louga)

sein du conseil. Elle a été énoncée par le premier décret d'application de la loi sur le domaine national (n°64-573 du 30 juillet 1964) qui disposait en son article 10 que le conseil rural peut comprendre un ou plusieurs représentants de chaque village du terroir, choisi parmi et par l'assemblée des personnes légalement domiciliées dans le village, s'y livrant à des activités rurales à titre principal et jouissant des droits électoraux.

c. Démarche participative dans le processus d'affectation foncière

Beaucoup de collectivités locales ont déjà mis en place des cadres de concertation tels que les comités villageois ou comités inter-villageois de développement. La représentativité et le maillage du territoire communautaire par ces cadres sont exploités par certaines Communautés rurales (Bembou¹²⁹) qui les associent aux missions d'investigation foncière, afin que ces organes puissent exercer un contrôle citoyen dans la gouvernance des ressources foncières.

En milieu urbain (Ziguinchor), les conseils de quartier sont fortement impliqués dans la gestion des terres à usage d'habitation afin d'éviter les conflits et autres contestations des décisions des autorités locales.

d. Implication des populations lors des séances de délibération du Conseil rural

A Nguer Malal, la parole est donnée à toute l'assistance pendant les séances de délibération bien que la loi n'en fait pas une obligation. S'il y a des contestations sérieuses, il arrive que le maire décide de suspendre la séance et d'organiser des négociations entre toutes les parties prenantes.

Dans l'ancien code des collectivités locales, les séances du conseil sont publiques et aucune possibilité de huis clos n'est prévue. Avec la communalisation intégrale (Acte 3 de la décentralisation), le conseil peut désormais siéger à huis clos (art. 148 Code général des collectivités locales), ce qui constitue un frein à la participation citoyenne aux séances du conseil délibérant. Les élus peuvent en effet s'opposer abusivement à toute participation citoyenne aux séances du conseil. En vue de consolider la démocratie locale dans la gestion des affaires publiques, la participation pourrait être mieux organisée conformément à l'article 7 du nouveau Code général des collectivités locales (CGCL), qui invite l'organe exécutif à instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de concertation consulté sur toute matière d'intérêt local. L'article 83 du CGCL prévoit aussi la mise en place de « conseils consultatifs » constitués des représentants des villages ou quartiers.

e. Large diffusion des actes de gestion foncière

Les formes de communication en matière foncière sont diverses. Certaines collectivités locales où sont installées des radios communautaires (Bokédialloubé¹³⁰, Bokhol¹³¹ etc.) utilisent ces media pour diffuser les actes préparatoires et les décisions foncières. Les agents de la radio sont impliqués dans le processus d'affectation pour relayer les procédures et décisions finales.

¹²⁹ Département de Saraya (région de Kédougou)

¹³⁰ Département de Podor (région de Saint Louis)

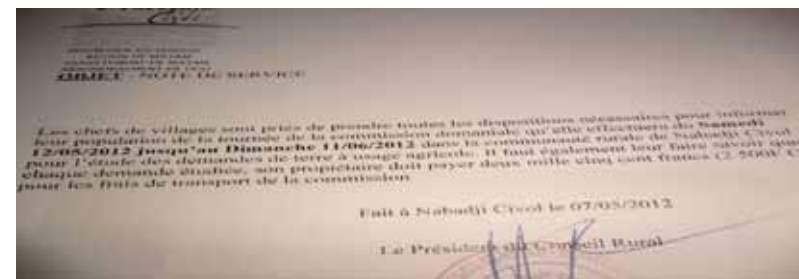
¹³¹ Département de Dagana (région de Saint Louis)

A Baghere, les chefs de village et la société civile locale sont informés et sensibilisés sur tous les actes posés par le conseil au courant de l'année écoulée, lors de l'assemblée générale annuelle précédant le vote du budget de l'année à venir. Quant à la charte locale de gouvernance foncière de Fass Ngom, elle prévoit en son article 7 qu'« à la fin de chaque année, le conseil rural tient un atelier bilan sur les opérations foncières effectuées au courant de l'année écoulée. Les chefs de villages et les membres des différents organes (cadre communautaire de concertation, comité inter villageois de développement, comité villageois de développement, groupement de promotion féminine, association sportive et culturelle, organisation communautaire de base...) sont conviés à cet atelier... ». A NDRAMÉ ESCALE¹³², un atelier bilan est également prévu chaque année à la veille de l'hivernage (avril-mai), mais faute de moyens propres, le conseil ne l'organise que s'il obtient l'appui de partenaires financiers extérieurs. A BANDAFASSI, en plus de l'affichage des délibérations au siège du conseil rural, qui est obligatoire, les délibérations sont aussi affichées à d'autres endroits, notamment à la sous-préfecture.

f. Renforcement de la collaboration entre Conseil rural et chefs de village

Les chefs de village sont des membres de droit des Commissions domaniales et ils peuvent comme tout autre citoyen participer aux séances du conseil qui sont publiques. Mais à BAMBANY, après la mission d'investigation de la Commission domaniale, le chef de village est informé du processus jusqu'à la prise (ou non) de la délibération finale (affectation ou désaffectation). Ils reçoivent une copie de la délibération pour vulgariser l'information auprès des populations et appuyer le conseil dans le suivi de l'application de la délibération. A NABADJI CIVIL, les chefs de village reçoivent systématiquement une note d'information signée, les informant du planning et des activités de la Commission domaniale envisagées dans leur village.

Dans certaines collectivités locales (ex. NDRAMÉ ESCALE), le Conseil rural n'affecte aucune parcelle de terrain sans l'implication des chefs de villages et des autorités coutumières. Les demandes de terre passent de préférence par le Chef de village, qui saisit à son tour le conseil élu. Cette pratique permet d'éviter des conflits, surtout que chaque lopin relève de la propriété d'une famille et le chef de village (entouré des notables) est sensé connaître tous les propriétaires coutumiers et la limite de leur propriété. Le chef de village, à son tour informe les propriétaires coutumiers et les sages avant l'arrivée de la Commission domaniale. A BANDAFASSI, les chefs de village (ou leurs représentants) assistent systématiquement aux délibérations sur les terres de leur village.



¹³² Département de Nioro (région de Kaolack)

g. Prise en charge de la dimension environnementale

A Bambaly, la Commission domaniale se rend en mission en compagnie des membres de la Commission environnementale (inter-commission). Le Conseil rural tient beaucoup à une mise en valeur rationnelle conforme aux principes de développement durable et de préservation des ressources au profit des générations futures. Cette mission conjointe attire l'attention de l'affectataire sur la dimension environnementale de la mise en valeur. Ces deux commissions se déplacent systématiquement sur le terrain pour étudier le site où se trouve le terrain à affecter afin de s'enquérir de l'état des lieux en rapport avec les notabilités locales. Cette mission attire l'attention du demandeur sur les éventuels risques d'une exploitation qui ne respecterait pas les normes environnementales.

En outre, pour léguer un patrimoine foncier aux générations futures, les communautés rurales commencent à limiter les superficies à affecter. A Ida Mouride¹³³, elles sont plafonnées (25 ha). Ce plafond est surtout appliqué aux marabouts et autres gros investisseurs qui accumulent de vastes espaces au détriment des petits exploitants.

Il faut aussi saluer la démarche des collectivités locales (MissirahWadéne, Ndiébène gandiol, Ndam etc.) où la commission domaniale implique le Service des eaux et forêts dans les missions de prospection pour définir les limites précises des aires protégées et des forêts communautaires. Malheureusement, dans certaines collectivités locales, des délibérations sont prises sur ces terres ne relevant pas de leur compétence.

h. Efficacité des mécanismes traditionnels de prévention/résolution des conflits

Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits existent dans toutes les collectivités rurales visitées. Les demandeurs de terre recueillent d'abord l'avis des instances traditionnelles, avant de saisir le conseil rural. Dans certaines collectivités locales (Ndramé escale, Diama et Ronkh¹³⁴ etc.), les instances traditionnelles sont intégrées dans les commissions de conflits. Dans ces collectivités, les plaintes déposées au niveau du conseil rural sont systématiquement examinées « en première instance » par les organes villageois, dont la composition dépend du contexte et des réalités de chaque village. En plus des chefs de villages, d'autres acteurs sont associés selon les villages. Parmi eux, on peut citer les notabilités religieuses (Baghere, Ndiéné lagane etc.) ou les personnalités politiques (Diender). A Gagnick, un cadre de concertation composé de la commission domaniale, des notables, du chef de village et de quelques villageois a été mis en place.

Ces pratiques coutumières de concertation sont de plus en plus formalisées. En cas d'entente, un procès-verbal est dressé et versé dans le registre des conflits (pour les collectivités qui en disposent). Certaines collectivités locales (ex. Diama) ont même trouvé un « arrangement » avec la gendarmerie, pour que celle-ci renvoie les parties en conflit devant ce dispositif villageois quand elles ne l'ont pas saisi au préalable. Selon les conseillers, la justice et le conseil rural sont ainsi désengorgés et les liens sociaux préservés au niveau du village. Le conseil rural ne s'implique dans le dossier que si l'instance villageoise n'arrive pas à réconcilier les parties.

¹³³ Département de Kounghel (région de Kafrine)

¹³⁴ Ronkh est une communauté rurale du département de Dagana (région de Saint-Louis). Ndramé est dans le département de Nioro (région de Kaolack)

Dans le village de Bembou, tous les conflits sont réglés au niveau du village par les notables. Depuis 2010, un seul conflit consécutif à un prêt de terre est arrivé au niveau de l'organe officiel délibérant.

Grâce à une solide légitimité sociale de ces instances de régulation et de médiation, le processus et ses résultats sont généralement acceptés de tous. C'est l'échec de ces instances de base (mécanismes traditionnels) qui déclenche la saisine de l'échelon supérieur. L'affaire peut dès lors remonter jusqu'au niveau de la sous-préfecture, de la gendarmerie ou du tribunal.

Pour officialiser le rôle des autorités coutumières, certaines collectivités locales (Ndramé escale, Ronkh etc.) ont mis en place des commissions des conflits essentiellement composées des chefs de villages et autres notabilités pour connaître des conflits les plus récurrents (divagations d'animaux, héritage foncier, prêt de terre etc.). Selon les acteurs rencontrés, ces méthodes traditionnelles sont souples, conformes aux valeurs sociales et ne déstructurent pas la cohésion sociale. Le fort taux de recours à ces instances coutumières s'explique aussi par le fait que les protagonistes sont souvent conscients qu'ils n'ont aucune base légale pour prétendre à ces terres. De gros investisseurs (Senhuile, West AfricanFarm, PDIDAS etc.) disposant de documents officiels et légaux passent également par ces autorités en vue de l'acceptation sociale de leur projet



Chef de village de Barkedji et un notable du village

i. Préparation collective du cahier des charges liant le Conseil élu aux investisseurs

La ruée des gros investisseurs fonciers vers l'espace rural a amené certaines collectivités locales à signer avec eux des accords de partenariat afin de préserver les ressources foncières et de prendre en charge les intérêts des populations autochtones. A Ndendory, un projet de convention est en cours d'élaboration avec l'appui des services de l'Etat (Impôts et domaines, Service de la main-d'œuvre, Environnement, Développement social, Inspection du travail etc.). Elle sera proposée à la société d'exploitation des phosphates.

A Guédé¹³⁵, plusieurs réunions publiques ont été tenues avec l'investisseur en présence de l'ensemble des acteurs de la communauté rurale : chefs de village, imams, autorités coutumières, jeunes, groupements de femmes, organisations paysannes, propriétaires coutumiers, éleveurs etc.

Le contenu de l'accord final a été essentiellement alimenté par les recommandations issues de ces réunions. De telles démarches ont été constatées dans beaucoup d'autres collectivités locales (Dodel¹³⁶, Ngnith etc.). Les protocoles établis sur cette base contiennent un échéancier de mise en œuvre bien précis. Les populations locales ont donc commencé à systématiser ces stratégies d'adaptation à l'arrivée des investisseurs privés.

j. Prise en charge de la sensibilité de la question foncière par la Commission domaniale

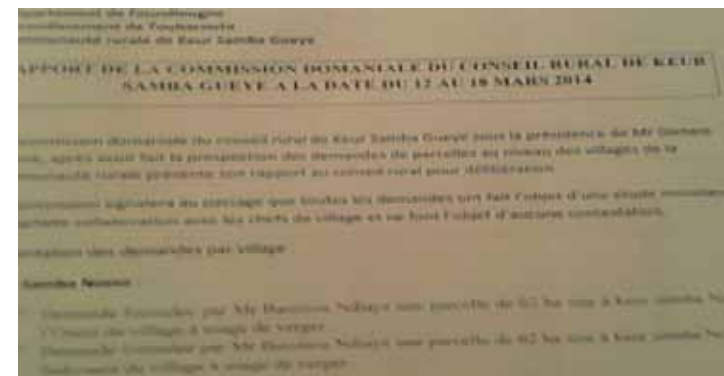
La sensibilité de la question foncière est sérieusement prise en charge par certains élus locaux. Dans les collectivités locales du sud (Bembou, Dioulacolon etc.) et du nord (Bokédialloubé, Agnam¹³⁷ etc.), les commissions domaniales mettent plus l'accent sur les considérations socioculturelles que sur les aspects technico-juridiques. En général, l'accord préalable des notables et propriétaires coutumiers est exigé avant toute délibération pour préserver la stabilité sociale. Si cet accord n'est pas obtenu, d'autres missions de concertation sont organisées avant de transmettre le dossier au conseil pour examen.

A Ndrané, avant d'envoyer la commission sur le terrain, le Président du Conseil rural demande au président de la commission domaniale de prendre toutes dispositions utiles avec les membres de cette instance pour identifier les propriétaires (prétendants) coutumiers et s'assurer que la parcelle ne fait pas l'objet de tiraillements et qu'elle n'empiète pas sur celle d'autrui. Selon l'ASCOM, c'est uniquement à ce moment que la parcelle peut être affectée. Après la rédaction du rapport de mission, les membres de la commission domaniale et l'ASCOM se réunissent autour du Président du Conseil rural pour discuter de la suite à donner à la requête. Par exemple, s'il est constaté de fortes réticences des notables, le Président du Conseil rural exige des négociations et des concertations plus approfondies. Les sous-préfets aussi sont très attentifs à la sensibilité des questions foncières. Un sous-préfet du département de Podor soutient que la loi foncière doit être appliquée avec intelligence pour éviter des troubles à l'ordre public. A ses yeux, la prise en charge de la dimension socioculturelle par la concertation avec les communautés locales est essentielle.

k. Elaboration et archivage systématiques des rapports de mission de la commission domaniale

La disparition ou l'indisponibilité des rapports de mission des Commissions domaniales est monnaie courante dans l'espace rural. Il est difficile de voir des traces écrites des anciennes missions des commissions domaniales. Certaines collectivités locales se distinguent en fai-

sant des efforts d'élaboration systématique et d'archivage des rapports. A Gagnick, toute opération sur le foncier fait l'objet d'un procès-verbal archivé par l'ASCOM. Tel est aussi le cas à Keur Samba Gueye, FassNgom et à Ndrané Escalé où les commissions domaniales soutenues par les ASCOM produisent des rapports bien archivés au siège du conseil.



I. Accompagnement pour l'accès sécurisé des femmes au foncier

Certaines collectivités locales, appuient tant bien les hommes que les femmes afin qu'elles accèdent au foncier et le maîtrisent. Les formes d'accompagnement sont diverses. A Bembou, les femmes sont impliquées dans les missions de prospection foncière de la Commission domaniale et sont invitées le jour de la délibération du conseil.

Dans beaucoup de zones, les champs à proximité du village sont exclusivement réservés aux femmes et ne font pas l'objet d'affectation officielle par le Conseil rural. Tel est aussi le cas pour les cultures de décrue au bord des cours d'eau (vallée du fleuve), des bas-fonds ou petites rizières (villages de la Casamance en général) qui sont réservées aux femmes qui s'y adonnent à des cultures vivrières.

Dans les collectivités rurales, les femmes sont organisées en Groupements d'intérêt économique (GIE) et fédération pour des attributions collectives. A Dioulacolon, elles sont regroupées dans une fédération de plus de 95 groupements comptant plus de 3000 adhérentes. Le Conseil rural a élaboré des projets agricoles pour elles et est en train de chercher des financements pour les doter d'un forage et d'autres matériels d'allègement de travaux tels que des moulins, tracteurs, batteuses, trieuses, etc.

En général, le nombre d'attributions individuelles reste faible. Plusieurs facteurs expliquent cette faiblesse. Selon les femmes, les conseils ruraux sont essentiellement composés de notables ou autres propriétaires coutumiers, qui perpétuent les pratiques discriminatoires. A Ndiayène pendao, par exemple 37 conseillers sur 46 sont des propriétaires terriens coutumiers¹³⁸. Pour les conseillers par contre, aucune discrimination n'est faite au détriment des femmes. Les ASCOM de Ida Mouride et Ndrané, soutiennent que les femmes déposent rarement des demandes individuelles. Par ailleurs, des stratégies concrètes sont mises en œuvre

¹³⁵ Département de Podor (région de Saint Louis)

¹³⁶ Département de Podor (région de Saint Louis)

¹³⁷ Département de Matam (région de Matam)

¹³⁸ Etude sur la typologie des espaces et typologie des situations et pratiques foncières dans la communauté rurale de Ndiayénependao (département de Podor), réalisée en 2010 par le PACR.

au bénéfice des femmes qui tirent principalement leurs revenus de la terre. Les partenaires (ONG, autres organisations de la société civile, projet,) les accompagnent dans le processus d'affectation. Les appuis sont assez diversifiés allant de l'animation de sessions de formation et de sensibilisation sur leurs droits fonciers, au soutien matériel pour l'exploitation des terres, en passant par l'appui-conseil dans les formalités et procédures administratives. Les stratégies suivantes ont été évoquées à l'occasion de la journée du "8 mars" 2014¹³⁹:

- mettre en place une approche intégrée pour agir sur les différents facteurs;
- mettre en place un consortium composé des organisations de défense des droits des femmes, pour accompagner les femmes dans leur processus d'autonomisation ;
- assurer un accompagnement juridique au profit des femmes à travers la mise en place d'un numéro vert (avec l'appui de l'Union européenne). Cet accompagnement porte sur le foncier et d'autres services d'information et de formation.

m. Présence du sous-préfet aux séances de délibérations foncières

La loi ne l'exige pas, mais dans l'arrondissement de Wack Ngouna, le sous-préfet assiste systématiquement aux séances portant sur le foncier ou se fait représenter par son adjoint ou le Centre d'appui au développement local (CADL). Cette présence permet aux élus locaux de bénéficier des éclairages du sous-préfet et d'éviter le renvoi des actes en seconde lecture. Elle raccourcit aussi le délai d'approbation parce que le sous-préfet dispose de tous les éléments d'information pour exercer son contrôle de légalité et approuver l'acte. Cette pratique jugée bonne à Bandafassi et Wack Ngouna n'est pas considérée comme telle à Bambany où, il est même souhaité la suppression du contrôle à priori des actes liés au foncier.



Village de Bandafassi



Siège du conseil rural

n. Lotissement des gros villages

Le lotissement réduit considérablement les risques de conflits liés au foncier à usage d'habitation et améliore le cadre de vie. En plus, dans certaines collectivités, les critères de distribution des parcelles sont assez transparents et participatifs.

¹³⁹ Atelier de réflexion sur l'accès des femmes au foncier" tenu le 08 mars 2014 à Dakar par l'Association des femmes juristes.

A Yenne, des comités villageois de distribution ont été institués pour favoriser une distribution équitable des parcelles. Les comités font le recensement au niveau des ménages pour identifier les demandeurs, s'assurer qu'ils remplissent les critères avant de les inviter à s'acquitter des frais de bornage.

A Mbao-Gare, plus de 1000 parcelles ont été distribuées dans le cadre de l'extension du village de Grand Mbao et du recasement des victimes de l'avancée de la mer.

La ville de Rufisque, a procédé à un lotissement de 4000 parcelles qui ont été attribuées soit à des jeunes qui viennent de fonder un foyer et qui vivaient chez leurs parents dans la promiscuité, soit à ceux dont les concessions ont été détruites par l'érosion marine.

D'autres collectivités locales (Diamniadio, Ziguinchor, Diaroumé etc.) accordent une attention particulière aux propriétaires coutumiers pour les dédommager avant de s'approprier de l'emprise à lotir. A Ziguinchor, un forum a été organisé en présence des services techniques, des notables et chefs de quartier, de l'administration afin de déterminer des critères consensuels de distribution des parcelles. Quelques parcelles sont réservées au propriétaire coutumier. Le lotissement présente un autre avantage, il est sanctionné par un Plan qui retrace l'ensemble des éléments d'information y afférent (voir partie outils).

o. Appui à la régularisation foncière

Certaines collectivités locales appuient les populations dans la régularisation de l'occupation coutumière, en organisant des tournées avec l'appui de partenaires (PACR, MCA, Action Aid etc.). Ces tournées permettent d'identifier les personnes intéressées et d'enclencher le processus. A Dakatéli, la commission domaniale constate avec les notables du village l'occupation du terrain. Si le terrain où la maison ne fait l'objet d'aucun litige, une délibération d'affectation est délivrée à l'occupant.

A Fissel¹⁴⁰, une initiative d'appui à la sécurisation foncière a été menée avec l'appui de l'association « jig jam » pour accompagner le processus de régularisation des exploitations familiales jusqu'à l'obtention du titre de propriété.

De telles initiatives sont en cours dans certaines villes (ex. Ziguinchor), avec l'aide des services techniques. La commune accompagne le processus d'accès à la propriété foncière aux détenteurs de parcelles à usage d'habitation.

p. Evaluation de la capacité de mise en valeur du requérant

La surface à affecter dépend de la capacité de mise en valeur du demandeur, mais dans la pratique, rares sont les organes délibérants qui l'évaluent. Très souvent les conseils ruraux affectent la superficie inscrite dans la demande surtout si le demandeur est membre de la famille du propriétaire terrien. A Bambou, la Commission domaniale fait des efforts pour conformer la surface à affecter aux moyens du demandeur. Il est même demandé au requérant de venir exposer devant le conseil, son projet et ses capacités à exploiter la terre.

¹⁴⁰ Département de Mbour (région de Thiès)

q. Extension concertée des périmètres communaux

Face à l'expansion de la ville de Thiès et à l'imprécision des limites administratives avec la communauté rurale de Fandéne, un processus d'aménagement participatif a été initié (depuis 1999) entre ces deux collectivités locales pour éviter des heurts. Ceci a amené ces deux localités à réfléchir ensemble (avec l'appui de partenaires techniques) à leur développement futur et à l'aménagement communautaire de leurs territoires respectifs. Elles ont ensemble identifié et proposé des solutions aux problèmes principaux liés à l'extension urbaine, au manque d'équipements (santé, éducation, transports, eau potable, assainissement) et à l'environnement (eau et inondation, sol et érosion, déchets).

Recommandations relatives aux bonnes pratiques :

- appuyer les chefs de village dans la vulgarisation des délibérations foncières auprès des populations de leurs villages respectifs (rendre compte au conseil du village, affichage des délibérations à la résidence du chef de village, au marché hebdomadaire etc.) ;
- instituer officiellement des Comités Villageois de Développement (CVD) dans tous les villages avec entre autres des compétences en matière de participation et de contrôle de la gestion des terres ;
- équiper les services techniques de l'Etat en moyens matériels et les doter de personnels pour mener à bien leur travail d'encadrement des collectivités locales. Le principal service technique à la base (CADL) est dans un dénuement effarant. Le budget semestriel est estimé à moins de 200 000 FCFA et le nombre d'agents dépasse rarement deux alors que 8 sont prévus au moins par CADL ;
- formaliser tous les accords entre collectivités locales et investisseurs, les soumettre au droit des contrats et en assurer une très large diffusion (pour éviter le traitement confidentiel des accords entre l'investisseur et la collectivité locale).

La CNRF pourrait s'inspirer de ces expériences positives qui devraient être largement diffusées. Ces expériences positives attestent que par endroit «la bonne pratique précède le droit».

II. Les mauvaises pratiques foncières

Les mauvaises pratiques foncières sont légion dans l'espace rural. Ces pratiques de contournement ou d'accommodement vis-à-vis de la législation ouvrent la porte aux abus. Les mauvaises pratiques sont soit le fait des institutions (conseil élu, sous-prefecture, Chef de village etc.) soit le fait des populations elles-mêmes. Elles concernent toutes les opérations foncières (attribution ou retrait) et revêtent des formes et caractéristiques assez variées.

a) Les cartables-bureaux de Présidents de conseil rural

En dépit du recrutement d'un ASCOM, certains PCR continuent à circuler avec l'essentiel des documents fonciers de la collectivité locale. Les registres de délibérations ou registres fonciers

ne sont ni disponibles, ni accessibles au siège de la collectivité locale (Gandon, Mbadakhoune etc.). Ces documents sont gérés comme des "biens privés" par le Président du Conseil rural, avec un risque élevé de disparition, de non transmission ou de dissimulation au moment de la passation de services.

b) Précarité foncière des femmes en milieu rural

Au plan juridique, la loi sur le domaine national ne fait pas de discrimination par rapport à l'accès au foncier. Les contraintes auxquelles les femmes sont confrontées, sont plutôt liées à un déficit de volonté politique, à des pesanteurs socioculturelles ou à de faibles capacités économiques. Les femmes et les jeunes ne jouissent pas d'une autonomie foncière, ils sont encore sous tutelle de leur mari ou de leur père. Cette situation a été confirmée¹⁴¹ par une enquête récente qui révèle que «77% des jeunes n'ont pas un accès direct au foncier. 54% d'entre eux exploitent la terre à travers les champs familiaux. 80% des femmes n'ont pas un accès direct au foncier et 24% l'utilisent à travers les petites exploitations familiales. 18% sont constitués de femmes n'ayant d'autres solutions que la location de terres ou le "béysedo" ». Les droits fonciers des jeunes et des femmes sont en fait intégrés dans les droits fonciers de la famille ou du mari. Ce sont des ouvriers agricoles de la famille. A Bambou, les demandes de terres des jeunes ne sont pas traitées en priorité, du fait de leur jeune âge.

Pour un accompagnement concret des femmes, la fédération des femmes de Koussanar demande à ses adhérentes de lui faire tenir un exemplaire de la demande déposée auprès du Conseil rural. Cette précaution permet de suivre le nombre des demandes émanant des femmes et de faire un plaidoyer auprès du conseil rural pour susciter une réaction positive et diligente de l'organe délibérant. Dans certaines collectivités locales, le taux des demandes des femmes est extrêmement faible (8% à Agnam¹⁴²), dans d'autres localités, aucune demande individuelle de femme n'est enregistrée (commune de Ndam).

« En milieu mandingue et peulh, il est très mal vu, pour une femme, de passer par l'autorité administrative pour solliciter des terres à titre personnel¹⁴³ ». C'est pourquoi, elles s'organisent en groupements (GIE, ASC, Groupement féminin, etc.) pour accéder aux terres, qu'elles se partagent en de petites parcelles avec très souvent l'appui de projets ou d'ONG.

Dans les régions nord et sud, les femmes sont en général, actives dans les petites cultures vivrières (rizières des bas-fonds appelés «faro» et cultures de décrue au bord des cours d'eau) sans aucune formalisation officielle. L'agriculture commerciale (arachide, maïs, coton, mil) qui occupe l'essentiel des terres, est réservée aux hommes.

¹⁴¹ Etude sur l'exercice des droits fonciers des femmes et des jeunes (Congad 2013)

¹⁴² Etude sur la gouvernance du foncier agro sylvo pastoral (Congad 2012)

¹⁴³ Etude sur les difficultés spécifiques d'application de la Loi sur le Domaine National dans quatorze communautés rurales des départements de Kolda et Sédhiou (2008)



Présidente du GPF de Barkédji



Présidente du GPF de Moudéry

c) Non-respect par l'Etat du caractère d'«utilité publique » avant toute immatriculation de terre du domaine national.

«L'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national (...) que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique¹⁴⁴». Cette disposition est dévoyée et vidée de tout son sens par l'Etat. La plupart des décrets prescrivant l'immatriculation, ne revêtent pas un caractère d'utilité publique. La cause d'utilité publique est devenue dans la pratique une « cause d'utilité privée ». Un nombre important de décrets déclarent « d'utilité publique » des projets d'exploitation de vergers privés. Pour dissimuler le caractère d'utilité privée du projet, certains décrets ne mentionnent plus le projet ayant entraîné l'immatriculation de l'assiette foncière.

d) Faible recours à la régularisation des exploitations familiales

Le taux d'enregistrement officiel des occupations foncières est extrêmement faible dans l'espace rural. Au Sénégal (plus de 65% d'occupations sans titre dans la vallée¹⁴⁵), comme ailleurs en Afrique (90% des terres non enregistrées¹⁴⁶), on note une réticence des populations locales à se rapprocher de l'administration foncière pour régulariser leur occupation. Dans leur grande majorité, elles considèrent que l'appropriation coutumière est incontestable au niveau local. Une boutade très célèbre au Fouta illustre cet état de fait : « agnaagota ko dieyda¹⁴⁷ ».

Les exploitants ruraux souvent ne sollicitent une délibération appelée « papier » que pour constituer un dossier de recherche de financements ou faire d'autres formalités administratives. A Moudery¹⁴⁸ et Dioulacolou¹⁴⁹, l'enregistrement foncier est comparé à la déclaration à l'état civil. Pour les populations de ces localités, tout comme un enfant n'a besoin d'acte d'état civil que pour aller à l'école, la terre n'est enregistrée que si le propriétaire veut un « papier »

¹⁴⁴ Article 13 de la loi 64-64 relative au domaine national

¹⁴⁵ Enquête réalisée par le PACR (2008-2013) dans la vallée du fleuve Sénégal

¹⁴⁶ «Sécuriser les terres d'Afrique pour une prospérité partagée»: Rapport de la Banque Mondiale publié le 22/7/2013

¹⁴⁷ «Personne ne doit demander la terre qui lui appartient déjà»

¹⁴⁸ Département de Bakel (région de Tambacounda)

¹⁴⁹ Département de Kolda (région de Kolda)

pour certaines formalités administratives, sinon l'occupation coutumière reste de mise. Le faible recours à la régularisation est aussi constaté au moment de l'héritage. Les héritiers ne jugent pas nécessaire de procéder à la régularisation au niveau du Conseil rural. Après le décès du chef de famille, (polygame en général), ce sont les règles traditionnelles de succession que l'on applique sans impliquer le Conseil rural.

e) Convocation sélective des membres du conseil rural

Certains Présidents de Conseil ruraux, voulant orienter le vote, ne convoquent que les conseillers qui leur sont favorables. Il suffit alors que le quorum soit atteint pour faire passer la délibération. Les détracteurs du Président de Conseil rural de Ndendory¹⁵⁰, lui reprochaient d'avoir convoqué, par téléphone, les conseillers de son choix pour faire voter la délibération d'un terrain litigieux.

Ces pratiques étaient confortées par l'ancien Code des collectivités locales qui disposait que les conseillers ruraux pouvaient être convoqués par les moyens les plus appropriés. Cette disposition ouvrait la porte à toute forme de pratique, selon la motivation et les intentions du PCR. L'Acte III de la décentralisation a apporté d'importantes modifications aux modalités de convocations des élus ruraux. Le système de convocation (des communes et anciennes communautés rurales) est uniformisé. L'article 146, dispose que « Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion... »

f) Sélection discriminatoire des demandes à traiter

Dans la collectivité locale de Dakatéli, les demandes sont d'abord étudiées par le PCR entouré de ses adjoints, du président de la Commission domaniale et de l'ASCOM. Certaines demandes sont transmises à la commission domaniale pour investigation préalable. Seules les demandes conformes aux critères requis auront une suite favorable. Toutefois, ces critères ne sont pas connus de tous et selon les détracteurs de cette pratique, les bases de sélection des demandes sont discrétionnaires et subjectives. Le PCR pourrait en profiter pour écarter les personnes avec qui il ne s'entend pas.

g) Interprétations divergentes de la notion de « membre de la communauté rurale »

La loi sur le domaine national ne définit le « membre de la communauté rurale ». Dans la pratique, beaucoup de collectivités locales affectent des terres à des « personnes étrangères » à la localité, alors que dans d'autres, les terres sont « exclusivement » réservées à leurs ressortissants. Dans la vallée de l'Anambé (région de Kolda), de réticences ont été notées relativement à l'intégration des agriculteurs venus d'autres régions. Comme pour légitimer cet état de fait, les conseils ruraux ont écarté systématiquement ceux-ci dans le cadre de l'attribution des terres même s'ils disposent de moyens financiers, techniques et humains substantiels.

¹⁵⁰ Conflit largement relayé par la presse. http://www.rewmi.com/communaute-rurale-de-ndendory-le-pcr-et-son-adjoint-accuses-d-expropriation-de-terres_a55100.html

A l'inverse, ils affectent les terres aux populations autochtones sans tenir compte de leurs moyens et capacités. De même, l'avis technique de la SODAGRI¹⁵¹ n'est pas pris en compte. Selon le PCR de Dioulacolon, les terres doivent être exclusivement affectées aux populations locales qui en sont les héritières et bénéficiaires légitimes.

Dans les collectivités locales de Pata et Ndorna (région de Kolda) aussi, les litiges fonciers s'expliquent par la pression foncière consécutive à l'avancée du front arachidier vers la partie sud du pays. Ce phénomène s'est accompagné par la colonisation de la zone par une communauté (étrangère) d'agriculteurs venue de l'ancien bassin arachidier à la recherche de nouvelles terres. Les litiges fonciers liés à ce contexte ont généralement pour cause les prêts de terres aux nouveaux arrivants. A Faoune, les autochtones affichent leur indignation, face à l'arrivée massive des « étrangers » en quête de nouvelles terres.

h) Des affectations prononcées sur des terres « hors compétence » de la collectivité locale

Des collectivités locales font des affectations et parfois avec l'approbation du sous-préfet sur des terres ne relevant pas de leur compétence. Il peut s'agir d'aires classées, de terres amodiées (Dakatéli etc.) ou du domaine public de l'Etat (Mbane, Ndiébène gandiol etc.). Dans la vallée, il est fréquent de voir un Conseil rural affecter des terres du domaine public fluvial (DPF). La délimitation entre domaine national et domaine public fluvial n'est pas évidente. Le domaine public fluvial est établi différemment selon que l'on soit en présence de cours d'eau navigable, non navigable ou de lacs, mare etc. Les conseils ruraux ne prennent pas les dispositions requises pour la délimitation précise des espaces fonciers relevant de leur compétence.

i) Mauvais système d'archivage des délibérations et autres documents fonciers

Dans certaines collectivités locales, aucun effort n'a été fait pour un bon archivage des documents fonciers. Elles ne disposent pas de meubles de rangement alors que les frais de conservation des archives sont des dépenses obligatoires¹⁵². Des piles de documents et de dossiers s'entassent sur le bureau des ASCOM. A Ndande, aucune trace des anciennes délibérations n'a été trouvée sur place après l'installation du conseil issu des élections locales de 2009. Le Président du Conseil rural (2009-2014) avait décidé de reprendre les délibérations de l'ancienne équipe portant sur plus de 1000 parcelles à usage d'habitation. Cette démarche s'explique, selon le vice-président du conseil rural par le fait que la nouvelle équipe n'a trouvé « ni registre foncier, ni actes de délibérations encore moins de quittances de versements d'une quelconque somme d'argent au trésor, relatifs à l'affectation de terrain ». Evidemment, les anciens affectataires se sont radicalement opposés (26 Janvier 2010) à cette décision du conseil.

j) L'ampleur des arrangements ou accords transactionnels en matière foncière

Les transactions (vente, location, mise en gage etc.) sont formellement interdites par la législation foncière¹⁵³. Le régime juridique consacre l'inaliénabilité des terres du domaine national. Toutefois, dans presque toutes les collectivités locales, ces transactions sont pratiquées. Sur le terrain, les élus et les chefs de village développent ou appuient des stratégies courantes de contournement de la loi, parfois sous le prétexte fallacieux de « cession de peines ou d'impenses ». Les populations vendent des parcelles sur des terres vierges ou parfois non défrichées. Par la suite, une demande est introduite pour une réaffectation officialisant l'opération. Devant de telles situations, les conseils ruraux (Keur Samba Gueye) se détournent sciemment de la loi pour valider ces « ententes locales ».

La spéculation foncière est incontestablement une réalité, d'où la récurrence des conflits et l'interpellation de certains élus locaux entraînés devant la justice pour vente illicite de terres du domaine national. Aujourd'hui les dynamiques sociales favorisent les transactions foncières. La terre est devenue un bien privé et le propriétaire coutumier ne parvient parfois même pas à emblaver ses hectares. Celles-ci font alors l'objet de vente ou de location.

k) Perception de montants indus par les Commissions domaniales

Les demandeurs de terre versent en plus des frais de bornage, des frais de déplacement aux membres de commissions domaniales. Ces pratiques sont illégales, coûteuses pour le citoyen et non transparentes (pas de quittance, grande opacité, partage entre les membres de la commission). A Nabadji civol, le conseil a « officialisé » ces frais illégaux de déplacement (voir note de service page 69).

l) Absence de dispositif de suivi du respect des conditions de détention

Contrairement aux dispositions de la législation foncière¹⁵⁴, les organes délibérants ne sanctionnent pas l'insuffisance ou l'absence de mise en valeur de la terre. Ils n'attachent pas une grande importance à la forme de mise en valeur qui doit être exclusivement personnelle ou à la limite familiale. Par ailleurs, l'affectataire qui ne réside plus dans la collectivité locale n'est pas inquiété. Les enquêtes sont révélatrices de la diversité des manquements des conseils ruraux dans le suivi de l'exploitation des terres affectées. Un PCR soutient que les élus locaux évitent de prendre des sanctions car ce « sont des hommes politiques qui ne veulent pas poser des actes qui risquent de soulever les populations contre eux¹⁵⁵ ».

¹⁵¹ Rapport Cour des comptes 2001

¹⁵² Article 202 CGCL

¹⁵³ Article 3 décret 72/1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales

¹⁵⁴ Article 9 du décret précité

¹⁵⁵ Etude sur les difficultés spécifiques d'application de la Loi sur le Domaine National dans quatorze communautés rurales des départements de Kolda et Sédhiou (2008)

m) Les manquements ou pratiques peu orthodoxes des représentants de l'Etat :

Les représentants de l'Etat (sous-préfets) chargés de veiller à la légalité de l'ensemble des décisions des organes délibérants dans l'espace rural ne sont pas exempts de reproches dans la gestion des terres. Des sous-préfets sont poursuivis pour malversation ou complicité (active ou passive) dans les transactions foncières, notamment à Sangalkam. D'autres ont bénéficié de terres en approuvant eux-mêmes la délibération (juge et partie). A Mbane, le sous-préfet s'était bien servi au même titre que les autorités centrales. Il avait, par ailleurs, approuvé des délibérations qui lui ont été transmises le même jour. Cette pratique ne permet pas aux citoyens d'exercer leur recours administratif avant approbation.

Les faibles capacités techniques de certains sous-préfets est aussi à déplorer. Elles déteignent sur la gestion des terres. En atteste, l'approbation de délibérations portant sur le domaine public de l'Etat ou sur des aires protégées. Les sous-préfets approuvent aussi les délibérations fixant les frais de bornage selon la résidence du demandeur. Les conseils ruraux fixent des taux différenciés de frais de bornage (un taux pour les résidents et un taux pour les non-résidents). Ces délibérations sont illégales. Le non résident n'a pas droit à la terre. Même un ressortissant de la communauté rurale qui n'y réside plus ne peut être affectataire. « La désaffectation peut être prononcée si l'intéressé cesse de résider sur le terroir¹⁵⁶. »

n) Des chefs de village continuent à exercer leur pouvoir d'attribution foncière

Bien que dessaisis de leur pouvoir foncier par la loi sur le domaine national au profit des conseils élus, les chefs de village ne sont pas encore prêts à renoncer à leur pouvoir d'attribution de terres. Souvent membres de la famille du fondateur du village, ils restent des acteurs incontournables pour accéder aux terres. Les relations de pouvoir (entre chefs de village et élus locaux) sont heurtées par endroit. Dans beaucoup de collectivités visitées, les chefs de village continuent d'attribuer des terres, à titre gratuit ou onéreux ou servent de témoin dans les opérations de vente.

A Oudallaye, le chef de village autorise les transhumants à s'installer sans tenir compte des parcours de bétail ou de la zone de sécurité des points d'eau. A Keur Samba Gueye, le chef de village appose son cachet sur les actes de vente de terre, alors que ces opérations sont illégales. Par ailleurs, pour « authentifier » les accords de prêt scellés entre les parties, celles-ci font appel au chef de village. Pour les prêteurs, c'est la meilleure manière d'éviter des conflits lors de la récupération de la terre.

o) Le pastoralisme: parent pauvre de la répartition foncière

Le pastoralisme n'est pas bien servi dans la distribution foncière. L'aménagement de l'espace ne se soucie pas trop des besoins de l'élevage, (parcours de bétail obstrués, insuffisance/absence des investissements pastoraux etc.). Les éleveurs ont de sérieuses difficultés pour

accéder à un foncier sécurisé, même dans les zones où ils ont une forte présence (région de Kolda, zone sylvo-pastorale etc.).

L'agriculture devient « envahissante » pour les éleveurs. Même des zones sylvo-pastorales naturellement dédiées aux pâturages sont exploitées à des fins agricoles (forêt classée de Pata, réserve du Ndiaél etc.). Cette situation est à l'origine de conflits récurrents entre éleveurs et agriculteurs. Pour protester contre l'envahissement des espaces pastoraux (réserve du Ndiaél) par les entreprises agricoles, les éleveurs ont envisagé de marcher avec leur bétail jusqu'à Dakar. Ils soulignent que « mes activités de l'entreprise Senhuile les privent de l'accès à la majorité des pâturages et aux sources de nourriture, d'eau et de bois de chauffage¹⁵⁷ ».

Les centres urbains sont également confrontés à ce problème. La commune de Diamaguène-Sicap-Mbao a subi des dommages provoqués par des vendeurs de bétail du foiraïl des gros ruminants. Ils ont détruit des cantines construites par la commune en partenariat avec un promoteur privé. Pour les vendeurs de bétail, ces cantines obstruaient le passage du bétail. Le promoteur privé a saisi la justice et des condamnations ont été prononcées. Il est vrai que certains outils (POAS, plan d'aménagement forestier, conventions locales) prennent en charge cette préoccupation, mais ils sont faiblement mis en application (période de la vaine pâture, répartition du terroir selon les activités productives etc.).

p) Laxisme et manque de diligence dans le traitement des dossiers fonciers

Cette pratique est aggravée par les vides constatés dans la réglementation qui n'enferme pas les organes délibérants dans des délais pour traiter les dossiers fonciers. Aussi pour les populations en général, la diligence du conseil dépend non pas de l'objectivité (ordre d'arrivée, nature du projet...), mais de l'assise financière ou de l'allégeance politique du demandeur.

Les demandes se perdent fréquemment et après réclamation du demandeur, le PCR propose le dépôt de nouvelles demandes. La commission domaniale prend beaucoup de temps avant d'instruire les demandes. Même quand elle donne un avis favorable, le PCR est libre de convoquer le conseil quand il le veut. De même, après l'adoption de la délibération, le PCR n'a pas de délai pour saisir le sous-préfet (pour approbation). Enfin après approbation du sous-préfet, le conseil n'est pas enfermé dans des délais pour l'installation ou la notification de la délibération à l'affectataire. Heureusement que le PSE, envisage d'engager d'ici 2016, des réformes urgentes pour l'établissement d'une charte d'engagement des administrations sur les délais. Il serait souhaitable de commencer la mise en place de telles chartes par le niveau local.

q) Un contentieux judiciaire généralement défavorable aux communautés locales

La justice s'appuie sur les textes en vigueur, alors que ceux-ci ne reconnaissent pas les "occupations sans titre officiel" qui sont majoritaires dans les collectivités rurales. Il faut déplorer

¹⁵⁶ Article 18 Décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la 64-46 relative au domaine national

¹⁵⁷ GorguiSow, chef de village de Daymane (africa.wetlands.org) (<http://africa.wetlands.org/news/newsinfrench/tabid/2950/id/3734/senegal-campagne-pour-la-defense-des-terres-du-ndiael--les-37-villages-de-la-zone-disent-non-a-la-presence-de-senhuile-senethanol-et-menacent-de-marcher-avec-le-betail.aspx>)

cette pratique judiciaire qui ne prend pas en compte les normes internationales reconnaissant de plus en plus les droits fonciers coutumiers. C'est ce qui explique le désarroi des "spoliés maliens" face à la justice malienne. Ils déplorent le fait qu'ils sont toujours perdants dans les procès les opposant aux investisseurs ou à des personnalités maliennes¹⁵⁸.

r) Délivrance de délibérations fictives

Certains Présidents de Conseil rural se livrent à des pratiques illicites consistant à signer et à délivrer des délibérations fictives d'affectation de terre. Ces délibérations sont prises sans réunion préalable de l'organe délibérant. Ce genre d'actes est à l'origine d'un contentieux dans le village de Bandafassi. Le chef de village informé d'une délibération concernant des terres de son village, a fini par saisir les autres membres du conseil et le sous-préfet qui a finalement rejeté la délibération entachée d'irrégularités.

s) L'Etat refuse-t-il l'amélioration de la gouvernance foncière ?

Plusieurs constats justifient une telle interpellation. Les représentants de l'Etat préfèrent fermer les yeux sur de nombreux cas de violation de la loi ou de mauvaise gouvernance des conseils élus.

Les services techniques les plus proches des populations rurales (CADL) sont dans un dénuement total en moyens techniques, financiers, roulant etc. Ces services techniques se retranchent souvent derrière l'absence de moyens quand ils sont sollicités. En général, ils n'appuient que les collectivités locales qui peuvent prendre en charge leurs frais de déplacement.

Par ailleurs, de nombreuses recommandations (classées sans suite) sont adressées à l'Etat par les corps de contrôle ou le Médiateur de la République pour assainir le domaine foncier. Le Médiateur a déploré « la réticence de l'administration à appliquer les recommandations... »¹⁵⁹. Un conseiller de la Cour des Comptes a été plus radical, en regrettant l'inaction de l'Etat face à la récurrence des faits, depuis une dizaine d'années. Selon ce conseiller, les pouvoirs politiques et publics ne prennent pas les mesures nécessaires pour traduire en actes concrets les recommandations formulées¹⁶⁰.

Par ailleurs, il faut souligner que le service public doit être assuré à l'avantage de l'utilisateur et non à son détriment. Pour ce faire, l'Etat et les collectivités locales devraient davantage améliorer les conditions de gestion des terres notamment dans l'espace rural.

¹⁵⁸ Le cri de cœur de l'Association pour la protection, la défense et l'assistance juridique aux indigents a lancé le 22 mars 2014 (Le Reporter publié le 25 Mars 2014)

¹⁵⁹ M. NDIR, Médiateur sortant (lors de sa passation de service avec M. Serigne DIOP, Médiateur entrant : 19 juin, 2009)

¹⁶⁰ Aliou NIANE Conseiller à la Cour des Comptes lors de la conférence presse organisée par cette Cour, après la publication de ses rapports de 2010 et 2011 (novembre 2013).

t) Lenteur dans l'adoption des textes d'application des lois foncières

Une loi ne peut correctement être mise en œuvre qu'après l'adoption des textes d'application prévus à cet effet. Au Sénégal, en général, ces textes d'application ne sont pas pris dans des délais raisonnables. Parfois ils ne sont même pas adoptés. Cette pratique contribue naturellement à l'ineffectivité de telles lois. En atteste, la loi sur le domaine national de 1964, dont les principaux instruments d'application à savoir les communautés rurales, n'ont été instituées que huit ans après (1972). Un demi-siècle après l'adoption de cette loi, certains textes d'application ne sont pas encore pris (exemple: arrêtés préfectoraux sur la mise en valeur). Cette pratique regrettable est reconduite dans le cadre de la LOASP votée en 2004 et dont tous les textes d'application ne sont pas encore adoptés.

u) Privatisation tendancielle du domaine public maritime

Au Sénégal, le domaine public maritime est sérieusement menacé et son inaliénabilité de plus en plus vidée de son sens. Les autorisations d'occuper à titre précaire et révocable, accordées à des particuliers ou à des sociétés du secteur touristique ont ouvert la porte à des abus.

Les bénéficiaires ont réalisé d'importantes installations, contrairement aux dispositions de la loi reprises dans les arrêtés d'attribution qui précisent que seules des installations légères ou démontables sont autorisées sur les terrains du domaine public maritime. De tels agissements dénotent le manque de vigilance, ou le laxisme des services compétents des ministères compétents¹⁶¹. Par ailleurs, on constate un déclassement abusif du domaine public maritime (décret) au profit de privés (à des taux très bas) qui, à leur tour procèdent à la revente à un prix d'or.

v) Déclassement progressif des aires protégées au profit d'investisseurs privés

Ces pratiques sont devenues récurrentes. Elles constituent une menace pour l'environnement et les communautés locales. Le cas le plus médiatisé et le plus récent est le déclassement de 20 000 ha de la réserve du Ndiaré (région de Saint-louis).

w) Rareté des désaffectations et autres sanctions administratives prévues

Les pratiques prennent le dessus sur la réglementation foncière et tout le monde, y compris l'Etat s'en accommode. Les conseils désaffectent exceptionnellement les terres non mises en valeur ou faisant l'objet de transaction. Les sanctions prévues dans les nombreuses conventions locales, ne sont presque jamais mises en application. La cause principale de ce laxisme est la persistance des pesanteurs socioculturelles.

Selon le premier vice-président du Conseil rural de Ndiayène pendao (2009-2014), « On ne peut pas retirer la terre à son propriétaire, la désaffectation n'existe pas dans la communauté rurale ». En réalité, dans beaucoup de collectivités locales, le conseil ne délibère qu'en total accord avec les propriétaires terriens. Il ne joue qu'un rôle de régulateur institutionnel mais pas celui de décideur.

¹⁶¹ Rapport public de la Cour des Comptes (2001 page 32)

Recommandations relatives aux mauvaises pratiques :

- instituer des délais de procédures, en vue de diligenter les décisions des conseils délibérants et d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens ;
- accompagner les femmes pour une meilleure connaissance de leurs droits fonciers et les assister dans le processus d'obtention et d'exploitation des terres ;
- Consolider les outils de gouvernance foncière qui facilitent la participation des femmes et des jeunes au processus de gestion foncière ;
- renforcer les capacités des collectivités locales rurales en matière de gestion du foncier. Il apparaît peu réaliste de vouloir améliorer la sécurité foncière, sans formation et sans appui technique, matériel, humain etc.) ;
- moduler les délais de mise en valeur, qui dans la pratique sont tous fixés à deux ans, en fonction des contraintes, des réalités locales et des capacités de mise en valeur de l'exploitant. Pour ce faire, il faut permettre à chaque collectivité de fixer ce délai dans ses conventions locales de gouvernance foncière ;
- exiger à tous les corps de contrôle, y compris la Cour des Comptes de saisir les juridictions compétentes dès qu'une malversation foncière ou une utilisation indue des biens et services des collectivités locales est établie ;
- légaliser et procéder à l'indemnisation systématique de toute personne ou famille dont le droit d'occupation de longue date reconnue dans le cadre du système foncier coutumier est entravé ;
- rouvrir les délais d'immatriculation au profit des occupations coutumières, pour une régularisation massive ;
- impliquer le secteur privé local et la collectivité locale d'accueil dans le capital et le Conseil d'administration des sociétés d'investissement foncier implantés dans les collectivités locales ;
- encadrer la fixation du montant des frais de bornage et plafonner ces frais en s'inspirant de l'exemple de l'état civil ;
- autoriser et formaliser certaines transactions (location, prêt ...), en établissant des formulaires types à valider par les conseils élus. Cette mesure est déjà en vigueur au Bénin où «la délégation de droits d'usage doit être constaté par un écrit rédigé devant témoin¹⁶²».

Conclusion

Les droits fonciers coutumiers sont supprimés depuis 1964 (loi 64-46), mais dans la pratique, ils continuent à régir le foncier dans l'espace rural. Les conseils élus (juridiquement compétents) administrent le foncier par « procuration ». Les autorités coutumières (juridiquement incompétentes) demeurent encore incontournables dans la gestion des terres rurales. Il faut cependant souligner que les pratiques coutumières sont de plus en plus teintées de principes de droit moderne. Dans ce contexte, une politique foncière efficiente ne peut être formulée qu'à partir d'une symbiose des systèmes moderne et coutumier. La présente étude de capitalisation qui s'appuie sur un large éventail d'expériences et d'investigations entrevoit déjà des pistes intéressantes d'amélioration de la gouvernance foncière, tout en prenant en compte les nouvelles préoccupations de l'Etat (réduction de la pauvreté, sécurité alimentaire, modernisation de l'agriculture, transparence foncière etc.).

Les insuffisances et manquements de la législation foncière sont par endroit palliés par des outils locaux mis en place par les populations locales. Toutefois, la faiblesse de la réglementation de ces outils amène les collectivités locales (parfois par effet de mode) à les élaborer sans articulation réelle entre eux.

Les acteurs de la prochaine réforme foncière trouveront ici des éléments d'orientations, des outils, mécanismes et bonnes pratiques de nature à alimenter le dialogue pour une gouvernance foncière participative, inclusive, équitable et apaisée.

¹⁶² Article 69 de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin

Annexes

Annexe1 : Charte locale de la gouvernance foncière de la collectivité locale de Fass NGOM



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple -Un But - Une Foi
Région de Saint louis
Département de Saint louis
Arrondissement de Rao
Communauté rurale de Fass NGOM



Charte de gouvernance foncière de la communauté rurale de Fass Ngom

Le processus d'élaboration et l'édition de la charte ont été appuyés par le CONGAD à travers le «Projet d'appui au contrôle citoyen pour une gouvernance économique et un développement local efficient, financé par l'Union européenne Contrat de financement N°NSAPVD/2011/278-579»




Décembre 2013

ABREVIATION	
ASCOM	Assistant communautaire
CR	Communauté rurale
POAS	Plan d'occupation et d'affectation des sols
PLD	Plan local de développement
CVD	Cadre villageois de développement
CIVD	Cadre inter-villageois de développement
CCC	Cadre communautaire de concertation
CONGAD	Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement
PCR	Président de conseil rural
GPF	Groupement de promotion féminine
ASC	Association sportive et culturelle
OCB	Organisation communautaire de base

SOMMAIRE		
RUBRIQUES		PAGES
Préambule		3
Contexte et justification		3-4
Objet de la Charte		4
Démarche d'élaboration		4-5
Principes et valeurs		5
Contenu de la Charte	Première Partie : Amélioration du fonctionnement du conseil rural	6-9
	Deuxième Partie : Règles locales de gouvernance foncière	
	Troisième Partie : Obligations du citoyen vis-à-vis du conseil rural	
	Quatrième Partie : Dispositif de contrôle citoyen et de suivi de la Charte	

Préambule

Pour une gestion transparente et concertée des ressources foncières, nous, citoyennes et citoyens de la Communauté rurale de Fass NGOM,

nous appuyant sur les résultats issus des consultations zonales tenues sur l'ensemble du territoire communautaire et de l'atelier consensuel de validation réunissant toutes les parties prenantes de la gouvernance foncière locale,

nous fondant sur les valeurs et principes de démocratie locale, de concertation et de bonne gouvernance foncière qui doivent guider une politique de développement durable et une

gouvernance de proximité, afin de mieux répondre aux besoins des populations et aux exigences du développement;

Nous nous engageons, dans notre action de citoyen et dans l'exercice de tout mandat et de toute responsabilité locale, à mettre en œuvre et à veiller au respect de la présente Charte.

Contexte et Justification

La présente Charte s'inscrit dans le cadre juridique national qui est favorable à une gouvernance transparente des affaires publiques en général et du foncier rural en particulier. En effet, plusieurs instruments juridiques érigent en principes de base la participation citoyenne et la transparence dans la gestion des affaires publiques :

- la participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernement sont les fondements du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance (A/SP1/12/01) ;
- le Sénégal affirme dès le Préambule de la Constitution, son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance;
- la constitution sénégalaise érige les collectivités locales en cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (Article 102) ;
- la nouvelle politique de Bonne gouvernance (adoptée par le Conseil des Ministres du 11/07/2013) considère la gouvernance locale foncière comme un des axes stratégiques.

Par ailleurs, il est important de souligner, la montée en puissance de la participation citoyenne. En effet, l'implication des citoyens dans la conduite de l'action publique locale est devenue une exigence croissante dans toutes les communautés rurales et plus particulièrement en matière foncière. Cette situation est amplifiée par :

- une pression foncière de plus en plus forte ;
- le renforcement de la conscience citoyenne locale ;
- la structuration et la consolidation de la société civile et des organisations communautaires de base ;
- l'existence d'une presse plurielle et plus indépendante.

C'est dans ce contexte que la Communauté rurale de Fass NGOM s'est dotée d'une Charte locale de gouvernance foncière qui prend en compte l'ensemble des préoccupations afin d'instaurer un dialogue permanent entre les décideurs et les citoyens. Cette dynamique participative et inclusive participe à la consolidation de la démocratie locale et de la cohésion sociale. Fass NGOM est la communauté rurale pilote dans l'expérimentation de cet outil innovant et consensuel de gouvernance foncière en milieu rural.

Objet de la Charte

La Charte est un outil au service d'objectifs qui visent la promotion des pratiques de participation citoyenne à la gestion du foncier, en mettant en place des valeurs, des principes et des règles dans une démarche consensuelle de gouvernance foncière. Elle servira de tableau de bord à l'ensemble des parties prenantes de la gestion foncière. La Charte, en complément du cadre juridique en vigueur, répond aux objectifs suivants :

1. améliorer l'implication des citoyens dans le fonctionnement du conseil rural en articulation avec les instances et dispositifs participatifs existants au niveau zonal et villageois ;
2. préciser les modalités des procédures foncières et d'exercice du contrôle citoyen dans le processus de gouvernance foncière.

Ainsi, la Charte instaure la gouvernance concertée, transparente et apaisée du foncier et ce faisant, contribue à l'amélioration de la qualité du service foncier local.

Démarche d'élaboration

Le processus d'élaboration a associé dans un processus participatif les conseillers ruraux, les citoyens, les représentants des services techniques de l'Etat, l'autorité administrative locale, les chefs traditionnels et coutumiers, les chefs de village, les membres des organisations de la société civile, les membres des Organisations communautaires de base, le secteur privé etc. La méthodologie d'élaboration de la Charte se décline en cinq étapes :

Etape 1 : Préparation

Le Président du Conseil rural a signé une convention de partenariat avec le CONGAD qui a accompagné la Communauté rurale durant tout le processus d'élaboration de la Charte foncière locale, en mettant notamment à sa disposition une équipe d'experts pour l'animation des ateliers, le traitement des données et la rédaction finale de la Charte.

Etape 2 : Atelier de lancement

Il s'agissait d'informer les parties prenantes des différents enjeux, de définir les approches et méthodes à utiliser et le planning de travail.

Etape 3 : Ateliers zonaux pour une élaboration partagée de la Charte

Cette série d'ateliers est l'épine dorsale du processus. Tenus dans chacune des quatre zones déjà définies dans les documents de planification de la Communauté rurale (Plan d'occupation et d'affectation des sols et Plan local de développement), ils ont permis aux populations à la base d'établir un diagnostic, d'exprimer leurs préoccupations et de formuler des propositions d'amélioration de la gestion foncière.

Etape 4 : Atelier de validation

L'ensemble de ces propositions ont été remontées et débattues à l'échelle communautaire lors d'un atelier de synthèse et de validation. Toutes les zones ont été représentées ainsi que les Organisations communautaires de base (association des femmes, des jeunes, des agriculteurs, des éleveurs, Cadre communautaire de concertation etc.) afin que la Charte soit le produit d'un large consensus.

Etape 5 : Vote et approbation de la Charte

Ce document consensuel a été par la suite adopté par vote du conseil rural et approuvé par le sous-préfet. La Charte est ainsi un outil bénéficiant de la légitimité (engagement volontaire des populations) et de la légalité (adoption par l'organe délibérant et approbation du sous-préfet). Ce qui est de nature à faciliter son application et le respect des dispositions.

Principes et valeurs

La Charte vise la promotion de la transparence, la participation et l'information équitable de l'ensemble des acteurs. A cet effet, elle érige en règle de conduite la concertation dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions foncières.

- La **transparence** dans la gestion des ressources foncières est un gage de paix et de cohésion sociale (s).
- La **participation** inclusive dans le processus décisionnel est de nature à revaloriser les instances locales communautaires (Organisation communautaire de base, cadres de concertation etc.) dans la gouvernance foncière. Ainsi, les citoyens de la Communauté rurale qui n'ont pas le droit de vote pourront être impliqués dans la gestion foncière.

- L'**information** juste, partagée et accessible à tous (organes participatifs) écarte toute suspicion et garantit l'appropriation des délibérations foncières.
- La **concertation** permet d'enrichir et de renforcer la démocratie représentative, en instituant des mécanismes de dialogue qui rendent effectif le principe de redevabilité dans la communauté rurale.
- Ces principes ont comme socle, pour tout élu local, l'**éthique et le sens de l'intérêt général** dans la gouvernance foncière.

Contenu de la Charte

La charte repose sur les règles et principes de bonne gouvernance retenus lors des ateliers zonaux et validés par l'atelier de synthèse. Elle est divisée en quatre parties : amélioration du fonctionnement du conseil rural, règles locales de gouvernance foncière, obligations du citoyen vis-à-vis du conseil rural et dispositif de contrôle citoyen et de suivi de la Charte.

PREMIERE PARTIE: AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL RURAL

Article premier

Les chefs de villages doivent systématiquement être informés de la tenue de toute session du conseil rural (particulièrement en matière foncière) au même titre que les conseillers ruraux.

Article 2

Les chefs de village et les conseillers résidents doivent avant la tenue de la session, informer au moins les responsables des jeunes, des femmes, des agriculteurs, des éleveurs et du Cadre villageois de développement / Cadre inter-villageois de développement, de la date et de l'ordre du jour de la dite session. Ceci pour recueillir en amont leurs points de vue et suggestions sur les points inscrits à l'ordre du jour.

Article 3

Après chaque réunion du conseil rural portant sur une question foncière, chaque chef de village et le conseiller rural résident rendent compte aux habitants des localités concernées ou au moins aux responsables des associations de jeunes, des femmes, des agriculteurs, des éleveurs et du Cadre villageois de développement / Cadre inter-villageois de développement.

Article 4

Pour optimiser le traitement des demandes foncières, le conseil rural a au maximum trois mois pour traiter ces demandes déposées par les citoyens et fournir les réponses aux demandeurs. L'Assistant communautaire(ASCOM) délivre obligatoirement un accusé de réception, le jour de l'enregistrement de la demande. Le délai de réaction du conseil rural court à compter de la date de l'accusé de réception.

Article 5

Après paiement des frais de bornage et approbation de la délibération d'affectation foncière par le sous-préfet, le conseil rural doit dans les meilleurs délais procéder à l'installation physique de l'affectataire par un bornage effectif.

Article 6

Le chef de village en sa qualité de membre de droit de la commission domaniale, doit être informé de la mission et de l'ordre du jour de ladite commission dans son village au moins 3 jours avant, afin qu'il puisse se préparer en conséquence et informer les autres personnes concernées.

Article 7

A la fin de chaque année, le conseil rural tient un atelier bilan sur les opérations foncières effectuées au courant de l'année écoulée. Les chefs de villages et les membres des différents organes (Cadre communautaire de concertation, Cadre inter-villageois de développement, Cadre villageois de développement, Groupement de promotion féminine, Association sportive et culturelle, Organisation communautaire de base...) sont conviés à cet atelier. Cet espace démocratique d'échange est l'occasion pour le conseil rural de :

- s'acquitter de son obligation de rendre compte en informant régulièrement les citoyens de l'ensemble des décisions foncières de l'année écoulée,
- dresser l'état d'avancement des conventions de partenariat signées entre la Communauté rurale et les investisseurs implantés sur le territoire communautaire,

- permettre aux populations d'interpeller le conseil rural sur des points qui requièrent un éclairage,
- partager avec les populations les chantiers prospectifs du conseil rural etc.

DEUXIEME PARTIE : REGLES LOCALES DE GOUVERNANCE FONCIERE

Article 8

Les populations à travers les chefs de villages et les instances locales participatives (Cadre villageois de développement, Cadre inter-villageois de développement etc.) participent aux échanges préalables entre le conseil rural et les porteurs de projets d'investissements fonciers.

Article 9

Les préoccupations et attentes pertinentes des populations retenues lors des échanges prévus par l'article 8 sont prises en compte par la convention de partenariat entre le conseil rural et l'investisseur.

Article 10

Tout investisseur étranger doit promouvoir la main d'œuvre locale (jeunes et femmes) dans le recrutement de son personnel et dédommager tout ancien occupant. De même, des investissements sociaux de base, des abreuvoirs et autres infrastructures pastorales doivent être promus en fonction des besoins de la zone concernée.

Aucun déplacement de population ou d'infrastructures collectives (cimetière, pistes etc.) ne sera accepté sans l'accord préalable des populations concernées.

Il est également interdit à l'investisseur de transformer l'affectation en bail sans l'accord exprès du conseil rural et des populations de la zone concernée.

Article 11

Les populations ne sont pas contre les investissements étrangers sur le foncier. Toutefois, la priorité doit être accordée aux populations autochtones dans les affectations foncières, afin qu'elles puissent disposer de terres suffisantes pour subvenir à leurs besoins et renforcer leur sécurité foncière.

Article 12

Pour les investissements de moindre envergure, les populations de la zone concernée peuvent directement mener avec l'investisseur les négociations préalables. Toutefois, elles ne peuvent céder plus du tiers (1/3) de leur potentiel foncier et à charge pour l'investisseur d'appuyer les populations dans l'aménagement et la production agricole et/ou pastorale.

Troisième Partie : Obligations du citoyen vis-à-vis du conseil rural

Article 13

Dans le cadre de leur mise en œuvre, les principes de base de cette Charte exigent l'engagement des hommes et des femmes ayant le sens de la transparence, de l'intérêt général et d'éthique. Ils exigent aussi des citoyens, une prise de conscience qu'ils ont certes des droits, mais aussi des devoirs envers la Communauté rurale.

Article 14

Les cadres de concertation et autres organes locaux doivent pleinement jouer leur rôle de relais entre le conseil rural et les populations à la base, conformément à leur règlement intérieur. Ils doivent à titre illustratif, améliorer efficacement la participation des populations au processus de prise de décisions et de suivi des actes posés par le conseil rural.

Article 15

Le citoyen/demandeur doit veiller au suivi régulier de sa demande auprès de l'Assistant communautaire(ASCOM) pour s'assurer de son état d'avancement et de la diligence qui lui est accordée.

Article 16

Les populations doivent s'acquitter de leurs obligations fiscales (taxe rurale, frais de bornage etc.) pour une

meilleure prise en charge de leurs besoins par le conseil rural.

Article 17

Pour participer à la bonne marche des affaires locales et augmenter les moyens du conseil rural, les populations acceptent de :

contribuer par des sommes modiques à l'accès aux services fonciers (taxe sur l'extrait de délibération etc.)

participer activement à la mobilisation de la contrepartie financière de la Communauté rurale pour les projets à frais partagés ;

assurer le suivi et la protection des investissements communautaires dans leur terroir villageois ;

participer à la promotion de la paix et de la cohésion sociale sur toute l'étendue de la Communauté rurale.

Article 18

Les organisations de la société civile citoyenne (cadres de concertation et Organisations communautaires de base) veillent au respect scrupuleux de l'éducation citoyenne de leurs membres en contribuant notamment à la vulgarisation des règles de la présente Charte, afin de mieux renforcer le système citoyen de veille et d'alerte en matière de gestion foncière.

Article 19

Chaque partie prenante, à quelque niveau de responsabilité ou elle se trouve, doit faire montre de comportements compatibles avec les valeurs, règles et principes contenus dans la présente Charte.

Quatrième Partie : Dispositif de contrôle citoyen et de suivi de la Charte

Article 20

Le Conseil rural met en place une Commission domaniale élargie. Cet organe permet aux services techniques concernés et à la société civile locale (Organisations communautaires de base, cadres de concertation, groupements de producteurs etc.) d'être cooptés dans la Commission domaniale et de participer aux activités de celle-ci. La Commission domaniale élargie joue également le rôle de prévention et de résolution des conflits et de réceptacle des différentes préoccupations des populations en matière foncière.

Article 21

Pour une large diffusion et une meilleure appropriation de cette présente Charte et d'autres outils tels que le manuel de procédures foncières, le Conseil rural avec l'appui de ses partenaires déroule des sessions de formation/sensibilisation en direction de l'ensemble des acteurs.

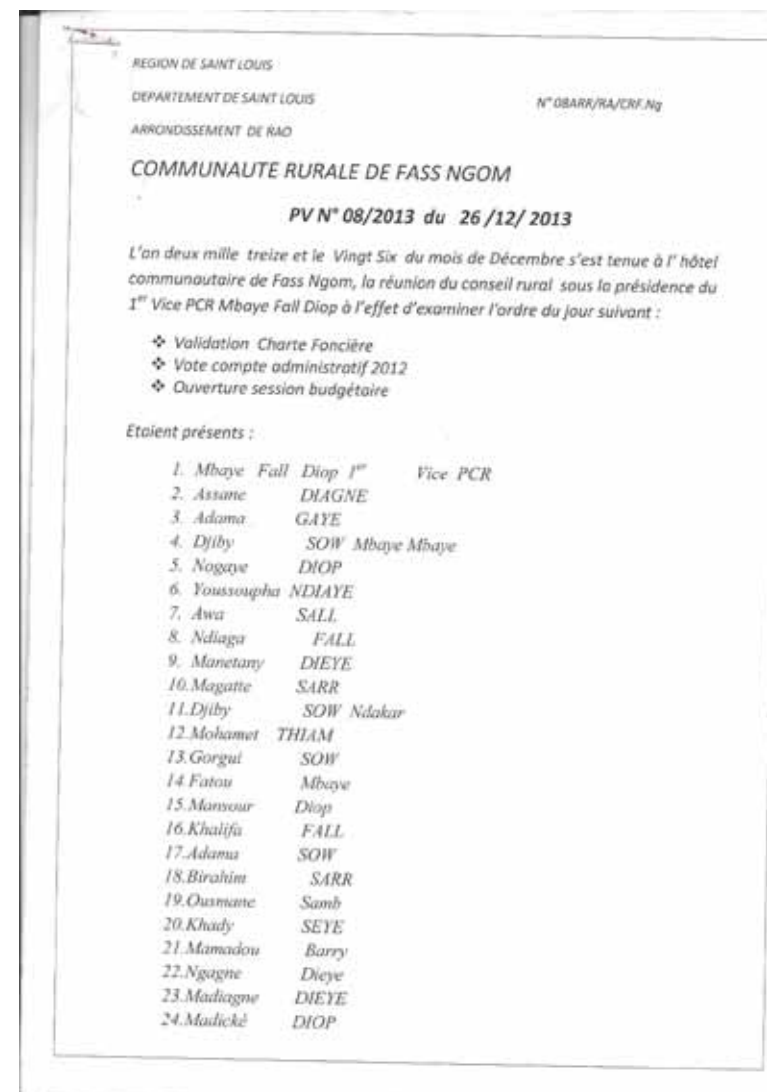
Article 22

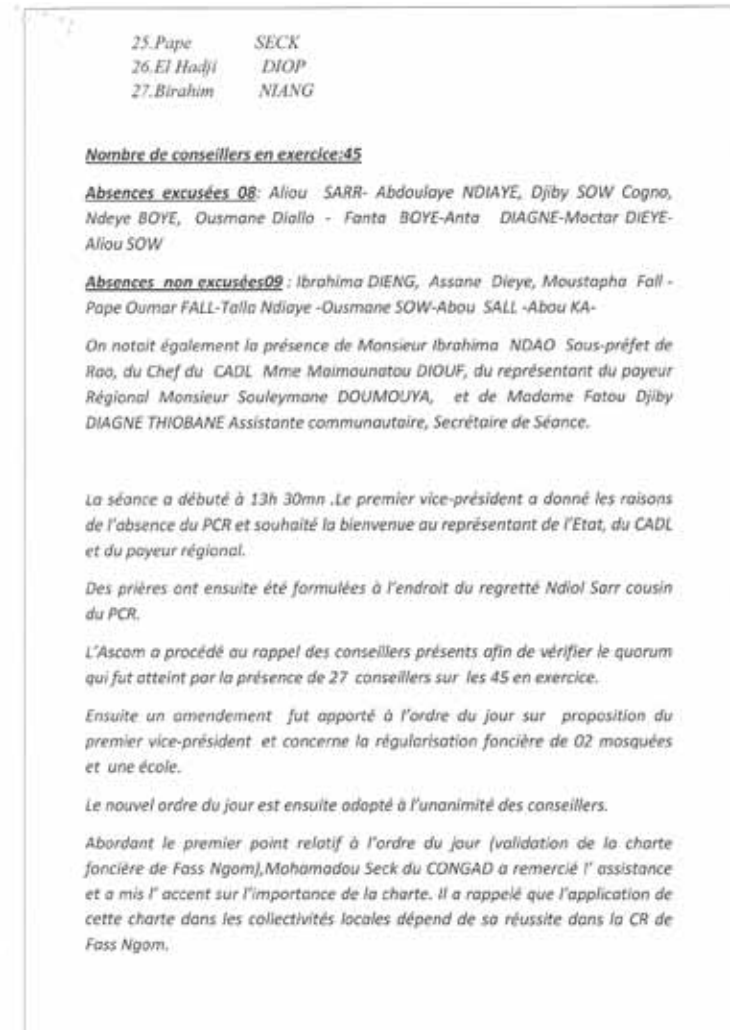
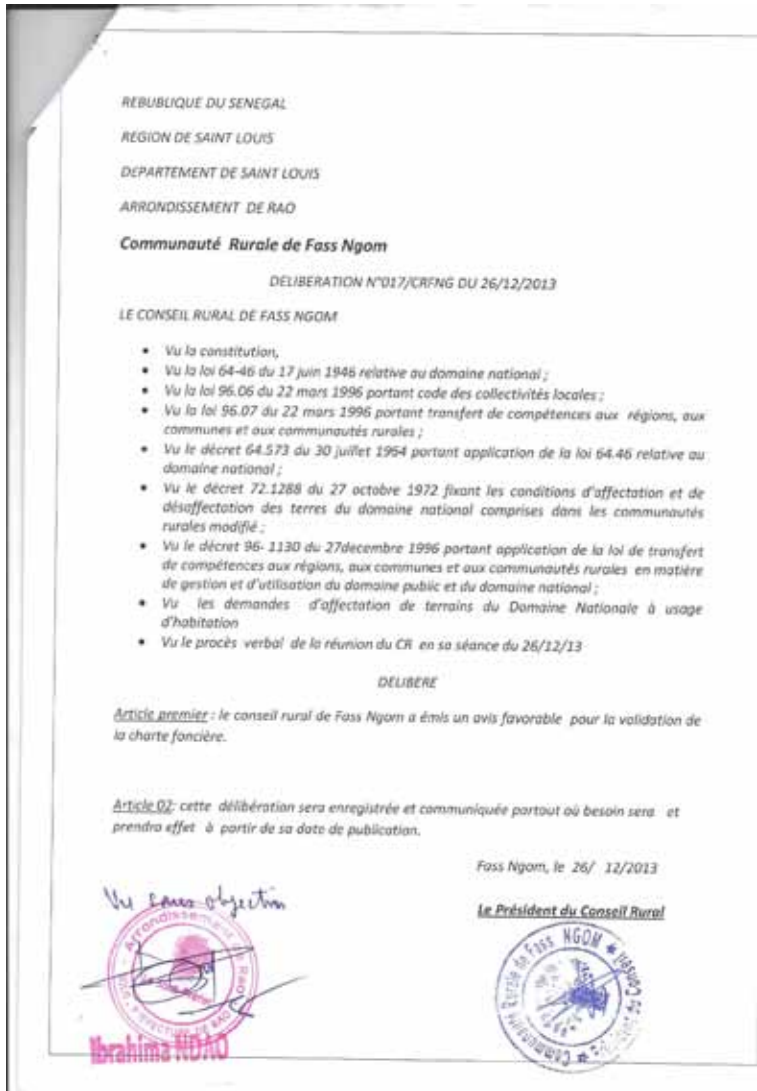
Le suivi et l'évaluation régulière de la mise en œuvre de cette charte sont assurés par une équipe constituée d'élus, des services techniques, des chefs de village, des représentants des Organisations communautaires de base (OCB) et du Cadre communautaire de concertation (CCC). Elle veille à la qualité de la participation et à la diffusion de l'information. Son secrétariat est assuré par le Président de la Commission domaniale élargie.

Si besoin est, des amendements et améliorations peuvent être apportés à la présente Charte par le Conseil rural en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Validée par l'atelier de synthèse tenu le 03 décembre 2013 et adoptée par le Conseil rural de Fass NGOM, le 26 décembre 2014.

Approuvée par le sous-préfet de l'arrondissement de Rao, le 26 décembre 2014.





Le consultant du CONGAD monsieur Kader Ngom a rappelé que le choix porté sur Fass Ngom pour dérouler l'expérience n'est pas fortuit. La CR étant considéré comme un laboratoire pour expérimenter de nouvelles visions en matière foncière.

Il fait ensuite part de tout le processus, depuis l'atelier de lancement en passant par les ateliers de zone, l'atelier de synthèse jusqu'à la validation par le conseil rural, premier point retenu dans la présente rencontre.

Par la suite il a résumé succinctement la charte dans ses 22 articles qu'il a expliqués dans un deuxième temps, il a demandé à l'assistance de relever éventuellement des points sur les articles qui ne seraient pas conformes aux préoccupations émises par les populations lors du travail en amont, pendant les ateliers de zone.

Lors des interventions les conseillers ont apprécié positivement la charte présentée par Kader, louant sa clarté, même si certains conseillers ont exprimé quelques préoccupations, notamment la non définition des délais de mise en œuvre, la transformation des affectations du domaine national en titre foncier.

Eihadj Diop demandera qu'on définisse les délais d'identification des parcelles après attribution.

Prenant la parole Mme Sow du CADL dira des mots de remerciement à l'endroit de M Kader NGOM .Elle précisera qu'il a beaucoup contribué à sa formation en matière de gestion foncière.

L'Ascom du même avis que le CADL reconnaît le rôle central de M Kader qui a mis à la disposition du conseil rural des outils de gestion foncière. Elle a ensuite apporté des clarifications sur le taux des frais de bornage des parcelles.

Le sous-préfet est longuement revenu sur les interventions et préoccupations soulevées, donnant des réponses aux questions posées.

Après ces clarifications, les conseillers ont à l'unanimité adhéré à la charte dont la pertinence n'est plus à démontrer.

Abordant le deuxième point (vote du compte administratif), le premier vice-président a donné la parole à l'Ascom pour la présentation du document. Cette dernière a dans sa présentation expliqué rubrique après rubrique les recettes recouvrées et les dépenses effectuées durant la gestion. Ainsi, le récapitulatif ci-dessous a été obtenu au 31 décembre 2012

FONCTIONNEMENT		
RÉCETTES	RÉCETTES PREVUES	52825000
	RÉCETTES RECOURVREES	27010378
	RÉCETTES NON RECOURVREES	25814622
DEPENSES	DEPENSES PREVUES	52825000
	DEPENSES EFFECTUEES	22950019
	DEPENSES NON REALISEES	29874981
121 REPORT		4060359

INVESTISSEMENT		
RÉCETTES	RÉCETTES PREVUES	107645000
	RÉCETTES RECOURVREES	61972038
	RÉCETTES NON RECOURVREES	45667162
DEPENSES	DEPENSES PREVUES	107645000
	DEPENSES EFFECTUEES	26840856
	DEPENSES NON REALISEES	80795144
123 REPORT		35127982

Après présentation de l'Ascom le premier vice-président a donné la parole au représentant du payeur régional. Ce dernier dira qu'à part un écart du à une erreur de calcul il n'avait pas d'objection.

Les conseillers ont sans débat adopté le compte administratif.

Abordant le troisième, le 1^{er} vice président a officiellement ouvert la session budgétaire en rappelant les dispositions qui ont été déjà prises à savoir l'élaboration et la transmission du projet de budget à l'ensemble des conseillers.

Le sous-préfet a expliqué l'importance de l'ouverture de la session budgétaire pour un bon déroulement du vote du budget.

Abordant le dernier point relatif aux demandes de régularisation de terrains abritant les mosquées de Keur Amadou Ndiaye ,Khataly et l'école de Khatète,

Kédougou	Kédougou	Kédougou	Bandafassi, Tomboronkoto
	Saraya	Bembou	Bembou
		Sabodala	Sabodala, Khossanto
	Salémata	Dakatéli	Dakatéli
Kolda	Kolda	Dioulacolon	Dioulacolon
	Medina Yoro Foula	Ndorna	Bourouco
	Vélingara	Saré Coli Salé	Kandiaye
Sédhiou	Sédhiou	Djirédji	Bambaly
	Boukiling	Diaroumé	Faoune
	Goudomp	Simbandi brassou	Baghere
Ziguinchor	Ziguinchor	Niaguis	Adéane
	Oussouye	Loudia ouolof	Mlomp
	Bignona	Tenghory	Ouonck

(Footnotes)

1 Les îles du Saloum regroupent notamment les localités de Marlodje, Dionewar, NiodiorNdanganeToubacouta, Foundiougne, Fimela, Ndangane, Palmarin etc.

2 Article de Mame Ali Conté publié par le journal Sud Quotidien repris par le site d'informations Reussirbusiness.com

3 Chef du centre des services fiscaux de Fatick (Gestion des terres : les litiges fonciers de plus en plus après dans le pays : Le Soleil du 20/11/2001)

4 Décret n°2004-1185 du 27 août 2004

5 Ce décret l'a fait passer de Société d'aménagement de la Petite côte à Société d'aménagement et de promotion des côtes et zones touristiques du Sénégal.

6 Moussa DIOUF, porte parole du collectif des habitants de Nianing



Sicap Foire N°10687-4109-Dakar- SENEGAL
Téléphone : (221) 33 859 39 59/ (221) 33 827 54 94
E-Mail : congad@orange.sn – Site web : www.congad.sn