

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 18 • Juillet 2015

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

La réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis

Cette journée consacrée au Sénégal a été motivée par l'agenda politique national : engagé depuis les années 1990 dans un processus de réforme foncière, le Sénégal a vu s'achever, en juin dernier, les ateliers décentralisés aux niveaux communal et départemental de concertation autour du projet de réforme. La fin de ces discussions marque une étape importante pour la Commission nationale de la Réforme foncière (CNRF), en charge de faire aboutir le processus. Cette réunion a vu la participation d'une importante délégation sénégalaise composée de représentants de la CNRF (El Hadj Faye, Abdoulaye Dieye, Allé Siné et Sidy Mohamed Seck), ainsi que de représentants de la société civile membres du Cadre de concertation et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) : Nadjirou Sall et Thierno Cissé (CNCR), Mariam Sow (Enda Pronat) et Alpha Ba (UGB).

La discussion s'est engagée sur la base de deux présentations. Tout d'abord, Sidy Mohamed Seck, a retracé les grandes étapes du processus, depuis la loi sur le domaine national de 1964, et présenté l'état actuel des débats. Ensuite, Thierno Cissé est revenu sur l'implication de la société civile dans le processus de réforme, et a présenté les positions qu'elle porte sur le sujet.

> DE LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

La loi sur le domaine national de 1964

Le Sénégal, nouvellement indépendant, entreprend une réforme foncière dont l'objectif est double : il s'agit de supprimer la dualité des régimes fonciers, dans une perspective de simplification. Cela implique la suppression des domaines lignagers,

tout en permettant la perpétuation d'une gestion communautaire des terres. En second lieu, cette réforme répond à une volonté de l'État de conserver un contrôle sur l'intégralité de son territoire, et donc la maîtrise de sa politique de développement, sans passer par une nationalisation. Ce contrôle est aussi une barrière à la privatisation de la terre, qui protège des appropriations foncières.

Le dispositif de la loi et les principes qui le sous-tendent se concrétisent par la création de trois catégories de terres (cf. schéma 1 page suivante) : le domaine privé des particuliers, le domaine de l'État et le domaine national. Cette dernière catégorie, très largement majoritaire, recouvre l'ensemble des terres sénégalaises non immatriculées. Elle se décline en quatre sous-catégories, dont les zones de terroirs.

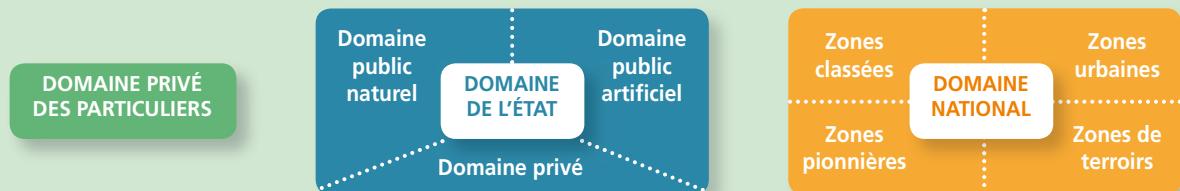
La gestion des zones de terroirs est confiée aux communautés rurales, créées en 1972, à travers des conseils ruraux qui décident de l'affectation des terres. Cette affectation, qui confère un droit d'usage, est soumise à trois conditions : être membre de la communauté rurale, faire une demande d'affectation, et avoir la capacité d'assurer la mise en valeur des terres. Le développement se construit donc sur l'exclusivité de l'accès au foncier des habitants des communautés rurales, une mise en valeur de type familiale, et l'absence d'impôts fonciers. En plus d'avoir mis fin à une confusion sur le foncier, cette loi a instauré une terre gratuite, inaliénable, inaccessible et intransmissible. Le dispositif a responsabilisé très tôt les collectivités locales dans la gestion de leur territoire et a favorisé le maintien de la population dans les zones rurales.

Des évolutions qui s'imposent face à l'obsolescence de la législation foncière

Porteuse de nombreuses avancées, la loi a cependant rencontré un certain nombre de blocages et de résistances, qui ont largement freiné sa mise en œuvre.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

FIGURE 1 : Les régimes de terre au Sénégal



Les communes rurales ont été mises en place très tardivement, jusqu'à dix-huit ans après avoir été actées, laissant la gestion du foncier aux préfets et sous-préfets. La mise en place des outils de gestion (registres fonciers, livres fonciers, etc.) a été très lente et partielle, ce qui aboutit à une absence générale de mémoire et de traçabilité de l'information foncière. Le déficit de compétence des élus, dans un pays qui connaît des taux d'analphabétisme élevés, a renforcé ces difficultés. La loi est également apparue, par certains aspects, imprécise et obsolète : les procédures encadrant l'affectation des terres n'ont jamais été clairement définies, laissant le champ libre aux arrangements divers sur le terrain. L'appartenance à la collectivité comme critère d'accès au foncier est également très vite apparu dépassé et anachronique.

Mais la tension majeure concerne la nature juridique du titre d'occupation délivré aux paysans : ceux-ci sont détenteurs de droits d'usage sur des terres non immatriculées, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas de droits fonciers « réels », c'est à dire juridiquement opposables. Par ailleurs, ces droits sont inaliénables, inaccessibles et intransmissibles, ce qui empêche l'accès au crédit.

Au regard de ces insuffisances, le besoin d'une réforme foncière fait progressivement consensus au-

près des acteurs sénégalais. Cependant, le processus, lancé en 1996, a vu se succéder de nombreuses tentatives qui n'ont pour l'instant pas donné de résultats.

Des tentatives inabouties mais structurantes pour la suite

En 1996, un plan d'action foncier propose, sur la base d'études et de diagnostics, trois scénarios d'évolution : le statut quo, la privatisation des terres et une formule mixte. Les différents groupes d'acteurs (patronat, élus, producteurs et société civile) n'ont pas trouvé d'accord et le gouvernement n'a pas poussé le dossier. Par la suite, plusieurs propositions de lois ont abordé les questions foncières, mais sans jamais vraiment aboutir : la loi d'orientation agricole de 2002 a été rejetée par la société civile, car donnant trop de prérogatives au niveau central. Ce rejet a relancé la réflexion, et une loi agro-sylvo-pastorale (LOASP) a été élaborée en 2004, de façon plus collégiale. La LOASP pose un ensemble de principes et d'objectifs en matière foncière et prévoyait la promulgation d'une loi foncière dans un délai de deux ans. C'est toujours elle qui constitue aujourd'hui le cadre de référence de l'action de la Commission nationale de la Réforme foncière (CNRF).

FIGURE 2 : Principes et objectifs de la LOASP de 2004, en matière de foncier

PRINCIPES	OBJECTIFS
Protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales.	Sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales.
Cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables.	Incitation à l'investissement privé dans l'agriculture.
Transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale.	Dotation de l'État et des collectivités locales en ressources financières à travers la gestion des ressources foncières.
Utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.	Allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural et industriel.

> LE PROJET DE RÉFORME À L'ÉPREUVE DES CONCERTATIONS

Les missions et les actions de la CNRF

La CNRF, créée en 2012, est en charge de mener à terme le processus de réforme, tout en conduisant une démarche participative qui permette une appropriation du débat par l'ensemble des acteurs du territoire. Bien qu'elle soit directement placée sous la tutelle de la Présidence de la République, la commission affirme ne pas avoir d'orientation prédefinie, à l'exception des objectifs énoncés dans la LOASP. Des commissions techniques spécifiques peuvent se monter en son sein si un sujet particulier le requiert.

Depuis sa création, la CNRF a rédigé une note d'orientation stratégique ainsi qu'une feuille de route, validées en plénière lors d'un atelier à Dakar. Un atelier national de partage d'informations a ensuite permis de partager la démarche. Cet atelier s'est poursuivi par d'autres rencontres similaires en région avec les Conseils régionaux de développement (CRD), afin de diffuser l'information et mobiliser les acteurs à tous les échelons.

Une démarche participative saluée

Afin d'organiser une réflexion véritablement collégiale, la commission a conçu une méthodologie d'animation des concertations, scellée par un protocole de collaboration avec plusieurs organisations de la société civile, regroupée au sein du CRAFS. Selon la méthodologie retenue, les concertations prennent la forme d'ateliers décentralisés à différentes échelles.

Au niveau intercommunal, l'atelier regroupe l'ensemble des acteurs concernés par le foncier, à l'exception de l'administration. À l'issue de la journée, des représentants sont nommés pour participer à l'atelier départemental. Ce dernier a donc lieu quelques jours après l'atelier intercommunal, et réunit les mandataires des acteurs de base, ainsi que l'administration, les services techniques, les élus du département, etc.

Tous les ateliers sont animés par un membre de la CNRF, un membre de la société civile et un animateur, accompagnés d'un rapporteur. Les échanges sont organisés en trois temps : d'abord, une analyse du système foncier actuel et les raisons qui justifient une réforme ; ensuite, une analyse par les acteurs de leurs pratiques foncières, des contraintes et des solutions apportées localement ; enfin, une présentation et une discussion autour des axes et hypothèses de réforme, ainsi que des mesures d'accompagnement à prévoir.

Cette méthode a permis aux acteurs de se positionner sur les différentes options avancées, ou de faire



Les missions de la CNRF, définies par le décret du 6 décembre 2012

1. État des lieux de l'occupation du domaine de l'État et du domaine national.
2. Analyses et propositions de modifications des textes législatifs et réglementaires.
3. Mise en place d'un cadre juridique et institutionnel attractif offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale.
4. Proposition de solutions durables aux conflits sociaux résultant de la gestion du foncier.
5. Mesures pour la mise en œuvre des lois n° 2011-06 et n° 2011-07 du 30 mars 2011.

librement des contre-propositions. Les quatorze régions du Sénégal ont pu être couvertes entre le 15 mai et le 18 juin 2015. La qualité du processus a été largement saluée par les membres du CTFD, qui relèvent les véritables capacités d'écoute que le dispositif a permis d'instaurer. Reste maintenant à traiter les résultats des concertations.

Etat des lieux des discussions

Des discussions qui se déroulent depuis 20 ans émergent un consensus, sur la nécessité de transformer les droits d'usage actuels dont disposent les occupants en droits réels, c'est-à-dire de reconnaître juridiquement ces droits. Cette reconnaissance serait gage d'une plus grande sécurité foncière, puisque les terres ne seraient juridiquement plus « vacantes », les usagers, détenteurs de droits opposables, ne pourront plus être évincés de leurs terres par l'État. C'est donc un moyen pour lutter contre les appropriations foncières. Par ailleurs, il permettrait l'accès au crédit.

Ce changement de statut juridique des terres (dans le cadre des dispositifs actuels) serait rendu possible par l'immatriculation du domaine national, en particulier des zones de terroirs. Cela implique la purge de tous les droits fonciers existants. Deux options d'immatriculation sont actuellement débattues : une immatriculation au nom de l'État ou une immatriculation au nom des collectivités locales.

Dans le premier cas, deux scénarios sont envisagés. Un bail emphytéotique peut être établi au nom des collectivités locales, qui attribuent ensuite des sous-baux aux usagers. Cela implique une reconnaissance du sous-bail, qui ne fait pour l'instant pas partie de la loi. Une deuxième option serait le transfert de la pleine propriété aux collectivités, qui dressent ensuite des baux emphytéotiques aux

usagers. Dans le cas d'une immatriculation au nom des collectivités locales, celles-ci gèreraient directement le patrimoine foncier.

La question posée au centre du débat par la CNRF est finalement celle du niveau de contrôle du foncier, entre État central et collectivités locales. La société civile pose-t-elle le débat foncier de la même manière ?

> LA PLACE ET LE DISCOURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Une société civile structurée et contributive

Depuis les années 2000, la société civile a activement investi le débat sur la question foncière, et structuré son discours sur le sujet. En 2004 puis en 2012, le CNCR, à la suite de l'organisation de nombreux ateliers ruraux, a élaboré un document rassemblant les propositions paysannes en la matière. Plus récemment, en 2014, Enda Pronat et le CONGAD (fédération de plus de 150 associations sénégaliennes), ont également produit un document de positionnement. D'autres initiatives, portées par des consortium d'ONG sénégaliennes et internationales, et un important travail de synthèse au niveau du CRAFS concourent à la production de propositions harmonisées issues de la société civile.

La structuration du discours de la société civile tient aussi de rôle de veille sur le processus en cours, que celle-ci remplit de plus en plus : elle fait remonter les initiatives et les revendications

locales au niveau de la CNRF, alerte sur les tensions et les conflits, et informe la population à travers les médias et les tournées nationales. La mise en place de l'observatoire national de la gouvernance foncière, en juin dernier, est un outil supplémentaire pour jouer ce rôle.

Le dynamisme de la société civile est devenu aujourd'hui un des points forts du processus, un « avantage comparatif » indéniable, salué par les membres du CTFD. Contributive et représentative des intérêts de la base, la structuration de son discours a permis d'influer sur le débat. La maturité des propositions des organisations, ainsi que la création du CRAFS constituent des éléments déterminants de cette évolution, par la mise en place de mécanismes permettant de faire remonter la vision et le discours paysans.

Les limites du dispositif de concertation

Cette capacité de contribution renforce aussi les exigences de la société civile quant à la qualité de son implication dans les concertations sur la réforme. Celle-ci regrette de ne pas être représentée au sein du comité technique de la Commission, directement constitué par la Présidence de la République, et qui est la véritable instance de pilotage de la réforme.

Elle déplore parfois l'insuffisance des débats sur certains points clés : par exemple, selon elle, la note d'orientation stratégique n'a pas été suffisamment débattue en réunion plénière de la CNRF. Ce déficit est à mettre en lien avec le sentiment de précipitation dans l'organisation des temps d'échange, dont le rythme et la teneur ne permettent pas une réelle participation des organisations ou experts qui ne sont pas membres du groupe de travail restreint constitué à travers le Comité technique.

La société civile soulève également un biais dans l'approche méthodologique. Les débats ont directement porté sur des options assez restreintes de réforme, ce qui n'a pas permis de balayer tous les enjeux et de laisser une vraie place à l'innovation. Par ailleurs, l'entrée par les outils n'a pas permis d'échanger pleinement sur la vision politique censée les encadrer. Ce manque d'articulation entre politique et législation foncière a pu être source de décalage avec les participants aux concertations, puisque la teneur des débats était essentiellement juridique.

Les positions et propositions de la société civile

Si la société civile partage l'idée de reconnaître un droit réel aux usagers, pour sécuriser l'usage et l'investissement, elle précise que la terre ne doit

© CEC



pas être considérée comme un bien marchand, mais comme un patrimoine commun, qu'il s'agit de préserver pour les générations futures.

Elle met également l'accent sur plusieurs principes, issus des concertations menées avec les paysans, et qui devraient guider la réforme :

- légaliser la transmissibilité successorale des terres ;
- sécuriser les espaces pastoraux, de pêche et de forêts, faciliter la mobilité du bétail ;
- indemniser de manière juste et préalable toute personne victime d'une désaffection pour cause d'utilité publique ;
- récupérer et redistribuer aux communautés rurales les terres attribuées de façon abusive : cela est un préalable à l'instauration de droits réels, sans quoi on assisterait à la privatisation de vastes espaces qui ont été appropriés ces dernières années, notamment par les élites ;
- renforcer les compétences des collectivités locales, mettre en place les outils de gestion foncière déjà existants (POAS, chartes locales, SIF) et mettre en place des mécanismes inclusifs de gestion et de régulation (élargissement des commissions domaniales, constitution de comités villageois) ;
- instaurer une redevance foncière sur les terres aménagées sur fonds publics, pour financer le développement local ;

● articuler ces orientations en matière foncière à des politiques de soutien à l'agriculture familiale (reconnaissance du statut des exploitations familiales telle que le prévoit la LOASP, régulation de l'agrobusiness, etc.).

D'après la CNRF, ces pistes sont intéressantes mais doivent, pour certaines, encore être affinées pour constituer des propositions précises, intégrables à la réforme. Par exemple, la proposition de récupération des droits abusivement affectés n'est pas accompagnée d'une méthode qui permet de définir ce qui est abusivement affecté ou non.

Par ailleurs, la CNRF se doit de représenter une diversité d'intérêts parfois divergents, et d'être à l'écoute des différents groupes d'acteurs. Dans cet espace de dialogue qu'elle est en charge de créer et animer, la société civile est une voix parmi d'autres.

> DES POINTS DE DÉBAT

Le bail et l'immatriculation, des propositions d'outils controversées

La proposition de réforme repose sur l'immatriculation des terres appartenant au domaine national et l'instauration du bail comme unique mode d'accès à la terre des paysans. La Commission a confirmé que cette option a été la plus plébiscitée



lors des ateliers, comme seul outil de transmission sécurisé des droits réels, devant le titre foncier et le maintien du domaine national. Cependant, les membres du CTFD se sont interrogés sur la finalité de ces instruments.

D'abord, quelles sont les capacités de sécurisation de ces deux outils ? Malgré certains avantages, ces options sont porteuses de nombreuses incertitudes. Le fait que les paysans ne soient plus propriétaires n'augmente-t-il pas les risques de précarité ? Un des risques récurrents du bail est qu'il induit généralement le développement d'un marché du « sous-bail » : ceux qui auront les moyens accèderont prioritairement au bail, conduisant à une nouvelle forme d'accaparement. Ce risque est d'autant plus tangible que le bail est facilement transformable en titre foncier. Ces acteurs pourront redonner en location les terres acquises, sous la forme de sous-baux, c'est-à-dire hors des cadres juridiques mis en place, et donc sans protection, avec un risque de se retrouver dans un maquis juridique complexe à démêler.

Par ailleurs, le système de bail emphytéotique pose la question de son adéquation avec les pratiques des acteurs, puisqu'il ne semble pas refléter la réalité rencontrée sur le terrain. Pourquoi, par exemple, ne pas conserver les droits d'usage actuels, en leur donnant un caractère transmissible ? Tout se passe comme si on essayait de faire rentrer la réalité dans la loi, plutôt qu'adapter la loi aux réalités.

La société civile propose de distinguer différents baux selon le type d'usagers. Cette idée pourrait

être creusée, en distinguant plusieurs types de droits (droits d'exploitation, droits de cession, etc.). Cela pourrait aider à sécuriser sur le long terme l'usage du foncier et des ressources naturelles, et éviter les phénomènes d'appropriation. Dans tous les cas, tout processus risqué et irréversible devrait être proscrit.

Une avancée de la proposition de réforme portée par la CNRF vient de la reconnaissance de l'existence des droits coutumiers, à l'inverse de la loi de 1964 sur le domaine national qui les avait abrogés. L'ensemble des détenteurs de droits pourraient ainsi bénéficier d'un bail, et plus seulement ceux qui disposaient déjà d'une affectation. Cependant, les droits coutumiers sont parfois porteurs d'ambiguités, avec un risque d'essentialisation de la coutume et d'accroissement des clivages entre migrants et autochtones. La CNRF rappelle qu'il s'agit ici de s'intéresser au statut de l'exploitation familiale, et non d'ouvrir un débat sur l'autochtonie.

Quelle politique foncière et agricole ?

De manière générale, avancer des options si tôt dans le processus pose la question des étapes à suivre pour la conduite d'une réforme. La définition d'une politique foncière ne devrait-elle pas venir avant le débat sur les outils ? Certains principes de politique ont été dégagés par la loi, mais la réforme semble hors sol, en l'absence d'échanges préalables sur les réalités socio-foncières sénégalaises. Les objectifs et les besoins n'ont pas été explicités, l'ancre de la réforme reste donc imprécis.

© Franck Boyer - Agence Kamikazz



Si la CNRF et la société civile reconnaissent l'importance de cette réflexion, ni l'une ni l'autre n'ont de vision claire sur le mode opératoire, et sollicitent un appui pour mener ce chantier : les écueils à éviter, les impondérables à ne pas oublier, les articulations auxquelles il faut veiller. Cet appui peut commencer par des échanges d'expériences avec des pays ouest-africains qui ont déjà réalisé ce travail.

Par ailleurs, l'accent mis sur l'exploitation familiale dans les échanges montre une imbrication de deux enjeux politiques dans le cadre de cette réforme : des enjeux fonciers et agricoles. Certains membres se sont étonnés de la disparition de l'argumentaire sur l'agrobusiness dans les textes de positionnement du CRAFS, point pourtant présent au sortir des concertations. Le CRAFS justifie cette modification par l'absence de consensus total de la société civile sur la question, et s'interroge sur sa légitimité à porter cette question au débat.

Loi foncière et modèle de développement agricole sont donc étroitement liés dans le débat sur la réforme. Au départ de la réflexion, la loi de 1964 était vue comme une entrave à la productivité agricole car ses principes impliquaient certaines rigidités. Aujourd'hui, le Sénégal, à travers la LOASP de 2004, n'a pas clairement tranché le débat sur le type d'agriculture à promouvoir. La CNRF reste cependant convaincue que l'agriculture familiale

doit rester un axe fort de la politique foncière, en l'absence de réelle politique agricole. Cela n'est pas contradictoire avec la promotion de l'investissement, dans un contexte où la croissance du secteur agro-sylvo-pastoral, aux rendements encore faibles, est une urgence. Cet investissement serait freiné par l'existence du domaine national puisqu'il ne permet que la détention d'un droit d'usage, qui empêche l'accès au crédit.

Un biais légaliste et étatique de l'approche sénégalaise

Plusieurs membres du CTFD ont relevé une tendance au « légalisme » dans le discours des partenaires, notamment sur la question du marché foncier : « *on ne parle pas du marché foncier parce qu'il n'est pas légal* » explique la CNRF. Pourtant, au Sénégal, il existe un marché foncier dynamique, souterrain. Les gens vendent leur droit d'usage ainsi que leurs *impenses* (investissements réalisés sur les terres). Bien qu'elle soit illégale, cette réalité est incontournable. Le CTDF propose de parler de marché « allégal », c'est-à-dire hors du droit positif, plutôt qu'illégal. Ces pratiques sont connues de tous, pourtant peu d'acteurs revendiquent une construction de ce droit depuis la base.

Si la CNRF ne nie pas l'existence de transactions souterraines, elle considère qu'elles ne constituent

© Gret



pas un marché foncier à proprement parler. Ces pratiques doivent être régulées, au niveau local, là où elles sont le plus facilement identifiables. Pour cela, la société civile propose la création de comités villageois pour assurer ce contrôle local.

Ces réticences à parler de marché foncier témoignent du rapport très critique que le Sénégal entretient avec la propriété. Lors de l'élaboration de la loi sur le domaine national en 1964, Senghor disait qu'un de ses atouts était d'« éloigner le capitalisme ». Il y a donc un souci d'éviter la généralisation d'une forme de marchandisation de la terre. Pourtant, la réponse institutionnelle n'a pas été d'organiser des communs, mais de continuer de s'inscrire dans le droit colonial, avec le domaine national et l'immatriculation des terres via les titres fonciers. Le Sénégal est sans doute resté dans une forme de culte de l'État, et la commission travaille aujourd'hui selon l'hypothèse que les bienfaits de la domanialité sont plus grands que les risques à la remettre en cause.

La société civile réaffirme que le domaine national a permis de préserver les terres du Sénégal, complété par une gestion traditionnelle, assurée par de grandes familles, propriétaires de vastes portions de territoire. Éviter la vente des terres et la généralisation des titres fonciers est une idée qui fait pleinement consensus au Sénégal. C'est une des conclusions fortes des ateliers de concertation, dont il faut nécessairement tenir compte. Ce garde-fou est nécessaire mais insuffisant, notamment pour se prémunir des affectations foncières décidées directement par l'État.

© Gret



Les attentes en termes de sécurisation sont donc claires et partagées, sans pouvoir décliner cette ambition en cadre juridique précis. Le CTDF suggère la mise en place de dispositifs de régulation différenciés, dont la propriété pourrait faire partie, dispositifs plus proches de la pluralité des besoins des différents groupes d'acteurs. Il s'agirait d'instaurer un pluralisme de droits, qui sous-entend la remise en cause du monopole de l'État, et la définition de différentes catégories de droits et d'ayants droit.

Quelle prise en compte des enjeux urbains et périurbains ?

La situation du foncier en milieu urbain et péri-urbain, qui a fait l'objet d'une étude spécifique conduite par la CNRF, n'a pas été traitée dans le cadre des concertations. Les acteurs considèrent cette question comme moins urgente, car la titrisation des terres urbaines est d'ores et déjà possible. En milieu urbain, quel que soit le papier détenu sur la terre (permis d'occuper, titre, etc.), il est transformable en titre de propriété privée. Le foncier urbain peut également être immatriculé au nom de l'État, qui peut ensuite rétrocéder les terres aux collectivités.

L'enjeu majeur est que l'État ne connaît pas la consistance de son domaine privé. Cette ignorance profite largement aux personnes travaillant dans les services fonciers, qui peuvent faire main basse sur ces ressources volontairement mises hors des radars. Ce problème concerne plus largement toute la région ouest-africaine.

Selon la CNRF, l'enjeu sur le foncier urbain réside davantage dans le contrôle et la régulation de l'étalement urbain que dans la question de l'attribution de titres. Cet enjeu urbain n'est pas minimisé par la commission, il est cependant moins approfondi, car considéré comme moins urgent.

> LES DÉFIS À VENIR

Consolider la stratégie et la faisabilité opérationnelle de la réforme

L'élaboration d'une nouvelle loi foncière est un exercice exigeant qui pose de nombreuses questions relatives au dispositif juridique et institutionnel. Il ne faut pas négliger pour autant l'analyse de sa mise en œuvre, du coût engendré, de sa faisabilité opérationnelle, de son acceptabilité sociale.

Il s'avère important de ne pas répéter les mêmes erreurs qu'en 1964, et de s'interroger dès le départ sur la faisabilité de la proposition de la commission au regard de l'architecture institutionnelle. La déclinaison opérationnelle est aussi importante que le consensus sur les principes : quel bail ? Jusqu'où est-il détaillé ? Quelle institution le délivre ? L'enjeu

est double : adopter une approche pragmatique, qui part des réalités locales et qui puisse prendre en compte leur diversité, tout en restant dans un coût acceptable pour que l'application de la loi soit possible.

Préciser certaines orientations de politique foncière

Les besoins d'appui des acteurs sénégalais pour la formulation d'une politique foncière sont clairs, dans un contexte où la discussion se cristallise plutôt sur les outils. La valorisation et le partage d'expériences avec d'autres pays, récemment engagés dans des processus similaires, pourraient être riches d'enseignements. Dans de nombreux cas, un partenariat stratégique s'est établi entre l'État et les organisations paysannes pour pouvoir concevoir une politique adaptée aux besoins des ruraux et qui puisse s'appliquer de manière effective.

L'enjeu est donc que les acteurs se mettent d'accord sur la direction à prendre, et que la politique foncière puisse donner des orientations claires. Par exemple, puisque la commission considère que l'agriculture familiale doit rester un axe fort de la réforme, cette vision doit maintenant être clairement traduite dans la future politique foncière. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Sandrine Vaumourin** et **Amel Benkahla** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), à partir des présentations de **Sidy Mohamed Seck**, membre du comité technique de la CNRF et **El Hadj Thierno Cissé**, assistant au coordinateur du CNCR et membre du CRAFS, et des contributions de **Abdoulaye Dieye** (CNRF), **El Hadj Faye** (CNRF), **Allé Siné** (CNRF), **Nadjirou Sall** (CNCR/CRAFS), **Mariam Sow** (Enda Pronat/CRAFS) et **Alpha Ba** (UGB/CRAFS).

Pour en savoir plus

- Comité technique « Foncier & développement », 2013, *Les enjeux de la réforme foncière au Sénégal*, note de synthèse no 13, AFD/MAEDI.
http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Note-de-synthese-Numero13_Senegal1.pdf
- Touré O., Seck S. M., 2013, *Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir*, Fiche pays n° 3, Comité technique « Foncier & développement », AFD/MAEDI.
<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/fiche-pays-Senegal-VF.pdf>

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANÇÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

