

ELABORATION DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE DU SENEGAL : LECONS APPRISES D'UNE EXPERIENCE D'IMPLICATION SOUTENUE ET STRUCTUREE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA REFORME FONCIERE

Oussouby Touré

1. La difficile gestation de la réforme foncière marquée par deux décennies de tâtonnements et de changements de cap

L'instauration du le régime de la domanialité nationale fait l'originalité du système foncier sénégalais¹. Le domaine national du Sénégal est constitué de terres qui n'appartiennent ni à l'Etat, ni aux collectivités territoriales, ni aux usagers. Ces terres sont inaliénables, intransmissibles, incessibles et elles ne peuvent être transférées que dans le domaine privé de l'Etat par voie d'immatriculation. Le domaine national qui s'étendait, au moment de sa constitution en 1964 sur près de 95% du sol sénégalais, recouvre l'ensemble des terres non immatriculées. Il regroupait quatre catégories de terres : les zones urbaines, les zones classées, la zone des terroirs et les zones pionnières². La loi n° 64-46 relative au domaine national (LDN) a prévu, en 1964, de confier la gestion de la zone de terroirs aux communautés rurales, à travers des conseils ruraux habilités à affecter les terres. Cette affectation confère un droit d'usage qui est compris comme une simple « *autorisation d'exploiter* ».

Conçue au moment de son élaboration comme un instrument de développement, la LDN repose sur quatre principes directeurs, à savoir :

- a) la gratuité de l'accès à la terre ;
- b) l'impossible appropriation privée du sol ;
- c) l'inaliénabilité, l'incessibilité et l'intransmissibilité des terres ;
- d) la décentralisation de la gestion des terres situées dans la zone des terroirs et les zones urbaines.

Bien qu'elle soit porteuse de nombreuses avancées, notamment en matière d'équité dans l'accès à la terre, la nouvelle législation foncière s'est heurtée à des facteurs de blocage et à des résistances sociales qui ont largement freiné sa mise en œuvre.

Le retard noté dans la mise en place des communautés rurales qui n'a été entamée qu'en 1972 a permis à l'administration territoriale de continuer à assurer la gestion foncière. Les difficultés rencontrées dans le processus d'élaboration et d'application des outils de gestion (registres fonciers, livres fonciers, etc.), l'inefficacité ou le manque de moyens des commissions domaniales chargées d'instruire sur le terrain les dossiers d'affectation, ainsi que la non matérialisation fréquente des parcelles affectées (absence de bornage) conduisent à l'absence de traçabilité de l'information foncière. Les procédures qui encadrent l'affectation des terres (conditions minimales de mise en valeur) n'ont jamais été clairement définies dans les arrêtés préfectoraux prévus à cet effet ; ce qui laissé le champ libre aux arrangements entre les acteurs concernés (producteurs ruraux, conseillers ruraux, administration territoriale, etc.).

¹ La notion de domaine national se retrouve au Mali et au Cameroun, mais elle renvoie dans ces deux cas de figure à un régime juridique différent de celui du Sénégal. Au Mali, c'est l'ensemble du sol et du sous-sol du pays que l'on appelle domaine national. Dans la législation camerounaise, le domaine national fait l'objet d'une définition résiduelle (ni domaine public, ni domaine privé) et autorise l'appropriation privée des terres qui le composent.

² Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme. Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement. La zone des terroirs correspondant aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Les zones pionnières, définies de façon spécifique pour une mise en valeur sous tutelle de l'Etat.

Par-delà ces problèmes de mise en œuvre, la substance même de la LDN a posé très vite des problèmes. En effet, les conditions d'affectation des terres qui limitent l'accès au foncier aux seuls membres de la collectivité locale sont apparues anachroniques par rapport aux évolutions des systèmes de production ruraux. Le problème critique concerne la nature juridique du titre d'occupation délivré aux paysans. Ces derniers sont détenteurs d'un droit d'usage et non d'un droit foncier réel ; ce qui est défavorable à l'investissement, parce que le droit d'usage est inaliénable, incessible et intransmissible.

Au regard de toutes ces insuffisances, la nécessité d'une réforme foncière a été reconnue par l'ensemble des catégories d'acteurs. Depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics ont tenté de réformer la législation foncière, sans y parvenir réellement.

- en 1996, le Plan d'Action Foncier (PAF) a proposé sur la base d'études et de diagnostics fonciers trois scénarios de réforme (le maintien du statu quo, la création d'un marché foncier avec des droits réels et l'option permettant aux communautés rurales de disposer d'un pouvoir de cession des terres dans leur domaine privé conférant de droits réels). Lors des concertations autour du PAF, les différents groupes d'acteurs (paysans, élus locaux et secteur privé) ont défini, chacun, des priorités en matière de réforme foncière qui reflètent ses préoccupations spécifiques ;
- à partir de 2002, le Gouvernement a engagé le processus d'élaboration d'une Loi d'Orientation Agricole (LOA) dont l'avant-projet comportait un chapitre portant sur le régime foncier. Ce texte a été rejeté par les organisations de la société civile parce qu'il remettait en cause la substance de la LDN et restreignait les compétences des conseils ruraux en matière de gestion foncière. Suite à ce rejet, une Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) a été élaborée de façon concertée et promulguée en 2004³ ;
- en 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) a été mise en place avec pour instruction d'inscrire son action dans le cadre de référence que constitue la LOASP.

On retiendra en résumé que la LDN constitue un texte législatif innovant et porteur d'une préoccupation d'équité foncière. Son application a été entravée par plusieurs contraintes, notamment les résistances sociales vis-à-vis d'une législation perçue comme une dépossession et une remise en cause des droits fonciers coutumiers, mais aussi le déficit de mesures d'accompagnement (outils de gestion foncière, formation des élus locaux, etc.). Or, dans le même temps, le monde rural a connu des évolutions importantes liées principalement au développement de l'agriculture d'entreprise et du marché foncier.

Si le besoin d'une réforme a fait progressivement l'objet d'un consensus élargi à l'ensemble des acteurs du système foncier, plusieurs facteurs de blocage ont empêché l'aboutissement des tentatives antérieures de réforme. Pour l'essentiel, ces facteurs portent sur :

- la valeur juridique des droits fonciers :
 - maintien du système d'attestation d'affectation d'un terrain à usage agricole qui confère un droit d'usage non cessible ni transmissible ;
 - instauration d'un système de droits fonciers réels qui permettent la cessibilité des terres, la transmission successorale et la garantie hypothécaire ;
- le développement d'un marché foncier (régulation communautaire des terres ou régulation foncière par le marché) vs la sécurisation du patrimoine foncier ;

³ La LOASP a défini des principes et objectifs en matière foncière, tout en prévoyant la promulgation d'une loi foncière dans un délai de deux ans. Elle mentionne clairement l'impératif d'articuler la réforme à une politique foncière, en mettant l'accent sur le fait 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'agriculture ».

- le rôle de l'Etat et des collectivités territoriales (compétence centrale en matière de gestion foncière vs compétence des collectivités locales pour gérer les terres qui relèvent du domaine national).

2. Le lancement d'un nouveau processus de mise sur agenda de la réforme foncière à la faveur de l'alternance politique survenue en 2012

Les élections présidentielles de 2012 se sont déroulées dans un contexte caractérisé par une dualisation de l'agriculture entre des systèmes agricoles à base de capitaux et de technologies modernes qui sont exclusivement tournés vers le marché et une agriculture paysanne qui revêt des formes variées du point de vue des productions et des modes de combinaison des activités économiques. Cette évolution a mis à l'ordre du jour des débats l'opposition, de plus en plus affirmée, entre deux conceptions différentes en matière de développement de l'agriculture :

- d'un côté, la conception des pouvoirs publics qui se fonde sur le postulat selon lequel la relance de la croissance agricole passe par la promotion de nouvelles structures de production censées servir de levier pour la transformation de l'agriculture. A cet effet, l'Etat s'est engagé à soutenir l'investissement privé dans l'agriculture et à faciliter l'accès des promoteurs de l'agrobusiness au foncier ;
- de l'autre, la vision de l'avenir économique du monde rural articulée autour de la transformation de l'agriculture paysanne familiale qui est promue par les organisations de la société civile.

En ce qui concerne les implications de chaque mode de production (en termes de potentiel de développement, de contribution à l'économie nationale et d'impact sur les conditions d'existence des différents groupes sociaux), des dissensions sont apparues entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics sous le régime du Président Abdou Diouf (1981-2000). « *Elles se sont cristallisées sous la présidence d'Abdoulaye Wade (2000-2012). Son arrivée au pouvoir en 2000 s'est rapidement traduite par l'élaboration, à marche forcée, d'un cadre législatif et institutionnel chargé de mettre en place une lecture libérale des questions foncières* » (Hopsort, 2015)⁴.

La problématique de l'amélioration de la gouvernance foncière a occupé une place importante dans la campagne pour les élections présidentielles de 2012. En effet, le climat politique et social concernant le foncier était devenu, de plus en plus tendu, à cause du déficit de transparence dans la gestion des terres et de l'amplification des transactions foncières. Selon les chiffres compilés par plusieurs organisations de la société civile, près de 800 000 ha ont fait l'objet de transactions foncières au cours de la décennie 2000/2012⁵. Les contestations suscitées par le transfert de terres des paysans vers des investisseurs privés ont été d'autant plus vives que les affectations foncières se sont opérées, dans certains cas, sans concertation avec les populations concernées. Dans d'autres cas, les conditions de cession des terres n'ont pas été rendues publiques.

La société civile qui s'est structurée de façon plus efficace, grâce au regroupement de plusieurs de ses composantes dans un collectif dénommé Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS)⁶ a apporté un soutien multiforme aux paysans engagés dans le combat pour la préservation de leurs droits fonciers (Fanaye et Ndiaël dans la vallée du fleuve Sénégal, Diokoul, dans le département de Kébémér, Wassadou, au Sénégal oriental, etc.). En plus des actions d'information, de plaidoyer et de mobilisation sociale, plusieurs organisations de la société civile (CNCR, CONGAD et IPAR) ont

⁴ Hopsort, S., 2015 : La société civile contre l'accaparement de terres au Sénégal : une forme originale de mobilisation, organisation informelle et multi-niveaux. Il convient de signaler que l'APIX a publié en 2011 « *un check list* » pour l'accès au foncier. Ce document a « pour objet d'orienter l'investisseur dans ses démarches liées à la recherche et à l'obtention d'un terrain à usage agricole ».

⁵ Il s'agit de ACTIONAID, PRONAT et IPAR.

⁶ Créé en 2010, le CRAFS regroupe une trentaine d'organisations de la société civile qui sont mobilisées en faveur d'une réforme foncière inclusive. A cet effet, le CRAFS développe de multiples actions (études, mises en débat, plaidoyer, etc.).

interpellé publiquement les candidats à l'élection présidentielle sur leurs propositions en matière de réforme foncière.

Pour toutes ces raisons, la mise sur agenda de la réforme foncière était devenue une exigence incontournable au lendemain de l'élection présidentielle de 2012.

3. La mise en place d'un dispositif de pilotage soucieux de concilier son ancrage institutionnel à la Présidence de la République et son ouverture en direction des acteurs non gouvernementaux

Créée en 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) a été chargée de conduire à terme le processus de réforme foncière, en focalisant ses propositions sur le domaine national. Le décret n°2012-1419 du 6 décembre 2012 a assigné à la CNRF les missions suivantes :

- conduire toutes les études et recherches relatives à l'occupation du domaine de l'Etat et du domaine national ;
- analyser les textes législatifs et réglementaires en vigueur et faire des propositions de modification ;
- identifier les contraintes et mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du domaine de l'Etat et du domaine national ;
- proposer des solutions durables aux conflits sociaux résultant de la gestion du foncier ;
- proposer des mesures de mise en œuvre pour l'application des lois n° 2011-06 du 30 mars 2011 portant transformation des permis d'occuper et titres assimilés en titres fonciers et 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

Bien qu'elle soit directement placée sous la tutelle de la Présidence de la République, la CNRF n'a pas reçu d'instructions en ce qui concerne les axes stratégiques de la réforme foncière, en dehors de la nécessité de se référer à la LOASP. Tous les groupes d'acteurs du système foncier ont été représentés au sein de la Plénière de la CNRF, organe stratégique de pilotage de la Commission. L'exécution opérationnelle des activités liées à la réforme foncière a été assurée par un comité technique regroupant une dizaine d'experts provenant d'horizons disciplinaires différents.

4. L'adoption d'une approche participative basée sur un dialogue exigeant entre la CNRF et la société civile sur la démarche de conduite de la réforme et les cadrages proposés

La CNRF a adopté une démarche participative et inclusive en partant de l'idée qu'une telle option est dictée par la sensibilité et la complexité de la question foncière, mais aussi par la multiplicité et l'importance des enjeux fonciers dans le contexte actuel. La Commission a estimé que la réussite de la réforme ne sera pas seulement appréciée à l'aune de la pertinence des recommandations qui en résulteront, mais aussi et surtout, à celle de son appropriation par l'ensemble des acteurs. Ainsi, la méthodologie de conduite de la réforme foncière a reposé sur une démarche participative visant à favoriser l'appropriation du débat par l'ensemble des acteurs du territoire, afin que ces derniers puissent exprimer leurs points de vue sur les questions de fonds qui concernent : (i) les enjeux et les finalités de la réforme foncière ; et (ii) les orientations stratégiques à retenir dans le cadre de l'élaboration du document de politique foncière.

4.1 L'établissement d'un dialogue de qualité entre les acteurs du système foncier pour promouvoir un processus soutenu de construction de consensus

Lors de la phase de démarrage du processus, la CNRF a élaboré un document d'orientation stratégique et une feuille de route pour la conduite de l'exercice. Ces documents ont fait l'objet d'un atelier national de partage au cours duquel, après amendement, les acteurs ont adopté une charte d'engagement à s'impliquer activement dans les concertations décentralisées sur la réforme foncière. Cet atelier a été suivi par d'autres rencontres dans les 14 régions du pays dans le cadre des « *Conseils Régionaux de Développement* » (CRD), en vue de diffuser l'information et de mobiliser les acteurs à tous les échelons.

Par la suite, la Commission a mis l'accent sur la tenue de concertations décentralisées à deux échelles (niveau intercommunal et niveau départemental), entre le 15 mai et le 18 juin 2015. Dans le souci de mener une réflexion véritablement collégiale, la CNRF a conçu une méthodologie d'animation des concertations basée sur un protocole de collaboration avec plusieurs organisations de la société civile qui ont facilité l'identification et la mobilisation d'un pool d'animateurs fonciers.

Au niveau intercommunal, les ateliers ont regroupé les mandataires de toutes les communes du pays dans des espaces de dialogue dédiés exclusivement aux acteurs à la base⁷. Les échanges ont été structurés autour de trois axes principaux, à savoir : (i) l'analyse du système foncier actuel et des facteurs qui motivent la réforme foncière ; (ii) la description par les acteurs locaux de leurs pratiques foncières, des contraintes rencontrées et des solutions apportées ; et (iii) la présentation et la discussion des axes et hypothèses de réforme préconisés par la CNRF, ainsi que des mesures d'accompagnement à prévoir. De l'avis des observateurs, la démarche adoptée a permis aux acteurs locaux de se positionner sur les différentes options préconisées en matière de réforme ou de faire librement des contre-propositions. Par ailleurs, la qualité du dispositif d'animation mis en place a renforcé la capacité d'écoute des préoccupations exprimées par les acteurs locaux.

Les participants à chaque atelier intercommunal ont validé les conclusions et recommandations issues de leur rencontre et désigné des représentants devant participer à l'atelier départemental. Cette rencontre a regroupé les mandataires des acteurs de base, ainsi que des responsables de l'administration territoriale, les services techniques déconcentrés, les élus du département, le secteur privé, etc. La restitution du rapport de l'atelier intercommunal a donné lieu à des échanges visant à identifier les axes de convergence et les enjeux des désaccords entre les parties prenantes.

A la suite des concertations décentralisées, les résultats consignés dans les rapports des ateliers départementaux ont fait l'objet d'une synthèse à l'échelle des six zones agroécologiques du pays. Cet exercice a permis de faire ressortir la spécificité des problématiques de développement et la diversité des dynamiques foncières qui sont engagées dans les différentes zones. Parallèlement à l'élaboration de ces rapports de synthèse, la CNRF a confié à des experts et des institutions publiques la réalisation d'études d'approfondissement portant sur les thématiques ayant trait à l'exploitation minière, la gestion foncière urbaine et l'aménagement du territoire.

Les matériaux issus de différentes sources (concertations décentralisées, études thématiques complémentaires et notes de contribution élaborées par le CRAFS et leaders de la communauté lébou du Cap-Vert) ont été exploités en vue de rédiger un document de politique foncière. Il convient de rappeler que conformément aux prescriptions de la LOASP, la réforme foncière doit être adossée à une politique foncière. Telle que conçue, la politique foncière a pour finalité la clarification de la ligne de conduite de l'action publique relative, entre autres, à l'accès, la gestion et l'exploitation de la terre. En tant que ligne de conduite, la politique foncière repose sur des choix que les pouvoirs publics doivent respecter, mais aussi sur une charte d'engagement de toutes les parties prenantes visant à garantir l'amélioration de la gouvernance foncière à long terme. La version préliminaire du canevas du document de politique foncière a été partagée avec un comité ad hoc d'experts et de responsables en charge des questions foncières. La version consolidée du canevas a été partagée avec les principales catégories d'acteurs (organisations de la société civile, secteur privé et élus locaux), avant d'être transmise à l'autorité.

⁷ Les ateliers ont été animés par un membre de la CNRF, un membre de la société civile et un animateur foncier, avec l'appui d'un rapporteur.

Le document de politique foncière a été rédigé par les membres du comité technique de la CNRF, avec l'appui d'experts ayant une compétence reconnue dans certains domaines spécifiques (foncier urbain, urbanisme et aménagement du territoire). Cette version préliminaire a fait l'objet d'une revue par les pairs au cours d'une rencontre qui a regroupé une vingtaine de participants (avril 2016). Par la suite, les différents groupes d'acteurs ont été conviés séparément à des ateliers d'échanges sur le document. A l'issue de ces concertations, le texte a été examiné et amendé par la Plénière de la CNRF en août 2016, avant d'être discuté et validé au cours d'un atelier national qui s'est tenu en octobre 2016. La cérémonie de remise officielle du document de politique foncière au Président de la République s'est déroulée en avril 2017.

4.2 La mobilisation des organisations de la société civile pour faire valoir leurs propositions harmonisées de réforme foncière

La tonalité originale de l'expérience de la CNRF réside dans la production par la société civile de propositions harmonisées de réforme foncière qui ont fait l'objet d'un portage politique collectif par le CRAFS. Il convient de rappeler que depuis 1996, la société civile a activement investi le débat sur la question foncière et formulé des propositions qui sont sous-tendues par un argumentaire structuré. Ainsi, les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR ont organisé en 2004 plusieurs séries de concertations rurales qui ont débouché sur la formulation de propositions paysannes en matière de réforme foncière ; lesquelles propositions ont été actualisées en 2012. Le CONGAD a réalisé une étude sur la gouvernance foncière en 2012 et publié un document de positionnement sur la question en 2014. ENDA-PRONAT a appuyé les communautés villageoises afin qu'elles puissent formuler des principes paysans de gestion foncière qui ont été discutés à différentes échelles⁸.

Le CRAFS a réalisé un important travail de mise en commun et de synthèse des contributions formulées par ses membres ; ce qui a débouché sur l'élaboration, en mars 2016, d'un texte intitulé : « *Document de synthèse des propositions de la société civile sénégalaise sur la réforme foncière* ». Le collectif ne s'est pas contenté de transmettre sa note de contribution à la CNRF, il a assuré également une fonction de veille sur le processus, en prenant le soin d'apprécier les orientations préconisées par la Commission à l'aune des propositions formulées par la société civile. Le bilan d'étape du processus de réforme foncière qui a été établi par Vaumourin et Benkahla (2015⁹) souligne que « *le dynamisme de la société civile est devenu un des points forts du processus, un "avantage comparative" indéniable, salué par les [observateurs]. 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* ».

Il ne fait pas de doute qu'en s'impliquant dans les concertations sur la réforme foncière, la société civile est parvenue à faire prendre en compte certaines de ses préoccupations importantes relatives aux modalités d'attribution de droits réels aux exploitations familiales. Toutefois, le CRAFS estime que le dispositif de concertation s'est heurté à des difficultés méthodologiques découlant de la focalisation des débats décentralisés non pas sur les enjeux et les finalités de la réforme foncière, mais plutôt sur un nombre restreint d'options de sécurisation des droits. Le fait de privilégier l'entrée par les outils a relégué au second rang le débat sur la vision politique, notamment les enjeux pour l'avenir auxquels les outils doivent répondre. De l'avis du CRAFS, l'absence de représentants de la société civile au sein du comité technique de la CNRF a constitué une autre limite du dispositif de concertation.

⁸ Dans le cadre de cet exercice, les acteurs ont utilisé une technique de jeu de simulations mise au point par le CIRAD, sous la forme d'ateliers de prospection participative. Les principes paysans de gestion foncière ont été présentés, lors d'un atelier national tenu en novembre 2014, à des juristes en présence de représentants paysans qui ont participé à la formulation de ces principes.

⁹ Vaumourin, S. et Benkahla, A., 2015 : La réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis. Foncier & Développement. Les notes de synthèse. Numéro 18. Juillet 2015.

5. Le processus d'approbation du document de politique foncière par les acteurs nationaux, un acquis important fondé sur des concessions consensuelles

L'engagement soutenu des organisations de la société civile et le dynamisme manifesté par les autres groupes d'acteurs ont favorisé un affinement progressif des consensus qui ont été construits dans le cadre du dialogue avec la CNRF. Ainsi, des ajustements ont été apportés à différents niveaux qui concernent notamment :

- la méthodologie de conduite du processus de réforme foncière ;
- l'envergure et le focus de la réforme foncière ;
- les options en matière de reconnaissance de droits fonciers réels.

En ce qui concerne la démarche de conduite du processus de réforme foncière, l'option initiale de la CNRF consistait à organiser trois séries de concertation décentralisées au niveau des régions, des départements et des zones agroécologiques. Lors de l'atelier d'échanges sur le document d'orientation stratégique élaboré par la CNRF, les représentants de la société civile ont insisté sur la nécessité d'organiser des concertations au niveau infra-départemental, afin d'impliquer de plus près les acteurs à la base. La prise en compte de cette proposition s'est traduite par la décision d'organiser des ateliers intercommunaux regroupant l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion foncière, à l'exception de l'administration territoriale et des services techniques.

S'agissant de l'envergure de la réforme, la CNRF avait focalisé, au départ, sa réflexion sur les terres du domaine national, compte tenu de l'importance quantitative de ces terres et des multiples enjeux liés à leur gestion (sécurisation foncière des exploitations familiales, promotion des droits des femmes et des jeunes, accélération de l'urbanisation, etc.). Les organisations de la société civile et les représentants des collectivités locales ont fait valoir la nécessité de prendre en compte dans la réforme foncière les terres relevant du domaine privé de l'Etat parce que leur gestion est entravée par plusieurs contraintes. La prise en charge de cette préoccupation s'est traduite par la formulation de propositions portant, entre autres, sur l'amélioration des modalités de fonctionnement de la Commission de Contrôle des Opérations Foncières (CCOF), la déconcentration et le renforcement des services de l'administration foncière.

L'option initiale de la CNRF qui reposait sur l'immatriculation généralisée des terres relevant du domaine national et l'instauration du bail comme unique d'accès au foncier a constitué le principal point de discordance entre la société civile et la Commission. A l'issue des ateliers décentralisés, la CNRF a fait observer que c'est ce mode d'attribution de droits réels qui a recueilli l'assentiment général.

Encadré n° 1 : axes et hypothèses préliminaires de réforme

But



Reconnaitre des droits fonciers réels, transmissibles et cessibles.

Démarche

- Pour atteindre ce but en ce qui concerne les terres du domaine national situées dans la zone des terroirs et la zone urbaine, il faut passer par deux étapes :
 - Etape 1 : immatriculation des terres du domaine national ;
 - Etape 2 : affectation des terres aux usagers.

Etape 1 : pour procéder à l'immatriculation des terres, il y a deux possibilités :

- immatriculation des terres au nom de l'Etat ;

ou
- immatriculation des terres au nom des collectivités locales.

☞ Immatriculation au nom de l'Etat

- Après l'immatriculation en son nom, l'Etat devra transférer aux collectivités locales les terres qui relevaient de leur gestion.

Deux possibilités existent :

- soit l'Etat transfère en pleine propriété aux collectivités locales (cas de figure prévu par la législation actuelle) ;
- soit il leur accorde un bail emphytéotique.

☞ Immatriculation au nom des collectivités locales

- Pour être effective, cette possibilité qui n'existe pas actuellement devra être prévue dans les textes.

Deux implications en découlent :

- l'Etat perdra, sur le plan juridique, le contrôle des terres concernées ;
- les collectivités locales qui auront ce contrôle, pourront consentir directement des baux emphytéotiques aux usagers.

Etape 2 : l'affectation des terres aux usagers

Les possibilités varient suivant la solution retenue pour l'immatriculation à l'étape 1 :

- si les terres sont immatriculées au nom de l'Etat et que l'Etat les transfère en pleine propriété aux collectivités locales, ces dernières pourront consentir des baux emphytéotiques aux usagers. ==> Implications : l'Etat perd le contrôle sur les terres transférées en pleine propriété ;
- si les terres sont immatriculées au nom de l'Etat et que l'Etat consent des baux emphytéotiques aux collectivités locales, ces dernières pourront à leur tour consentir des sous baux aux usagers. ==> Implications : (i) l'Etat garde le contrôle sur les terres ; et (ii) des modifications doivent être apportées dans la législation pour rendre possibles les sous baux et leur concession par les collectivités locales ;
- si les terres sont immatriculées directement au nom des collectivités locales, ces dernières pourront consentir directement des baux emphytéotiques aux usagers. => Sur le plan juridique, l'Etat perd au profit des collectivités locales, le contrôle sur les terres.

Sans nier l'intérêt que peut présenter l'immatriculation des terres du domaine national, en vue de les céder aux usagers à travers des baux, le CRAFS a pointé du doigt les risques d'aggravation de l'insécurité foncière qui sont inhérents à une telle option. « *Un des risques récurrents du bail est qu'il induit généralement le développement d'un marché du "sous-bail" : ceux qui auront les moyens accéderont 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 » (Vaumourin et Benkahla, 2015).

La poursuite de la réflexion concertée a conduit à abandonner l'option de l'immatriculation généralisée des terres du domaine national pour retenir l'idée d'une sécurisation foncière articulée autour d'un système de graduation des droits. Ainsi, les acteurs ont mis en avant le principe de la reconnaissance des différents types de droit existants (« *droits légitimes* » et droit d'usage résultant de l'affectation d'une parcelle) dans une chaîne de formalisation comportant une graduation de droits fonciers pouvant être de nature juridique différente (certificat administratif, attestation de possession foncière ou autre dénomination, bail ou sous-bail, selon le statut du bénéficiaire de l'immatriculation, titre foncier, etc.), avec des passerelles permettant de passer d'un type de titre à un autre.

6. Le devenir incertain de la réforme foncière à l'approche de nouvelles échéances électorales, en dépit de la mobilisation de la société civile

Le document de politique foncière a fixé le cap pour un accès sécurisé et équitable au foncier et aux ressources naturelles des citoyens résidant en milieu urbain et de ceux vivant en milieu rural, notamment les exploitations familiales, mais également les investisseurs privés.

Encadré n° 2 : vision, objectifs et orientations stratégiques de la politique foncière

Il existe un lien étroit entre la vision de la politique foncière et les orientations de la politique de développement économique et social qui sont mentionnées dans le « *Plan Sénégal Emergent* ». En partant de ces orientations qui constituent son soubassement, la vision de la politique foncière se traduit sous la forme suivante : « *l'accès équitable et l'utilisation des ressources foncières sont promus pour tous les usages autorisés par les lois et règlements, dans un environnement de bonne gouvernance pour l'atteinte des objectifs de développement durable aux plans social, économique et environnemental* ». Cette vision globale se décline spécifiquement en milieu urbain comme suit : « *l'accès équitable à la terre et la sécurité juridique de son occupation sont garantis et constituent des conditions préalables essentielles à la fourniture d'un logement convenable aux populations résidentes, à l'installation d'équipements et d'infrastructures et au développement durable des établissements humains. Ils favorisent la réduction des conflits et assurent un développement urbain harmonieux* ».

En milieu rural, la vision de la politique foncière trouve son fondement dans l'exposé des motifs de la LOASP et se décline de la manière suivante : « *l'accès équitable aux ressources foncières assure la sécurisation des investissements réalisés par les exploitations familiales, les entrepreneurs agricoles et les autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en contribuant à garantir la gestion efficace des ressources naturelles dans une perspective de développement durable* ».

En cohérence avec la vision définie, la politique foncière a pour objectif de contribuer à instaurer une gestion foncière équitable et transparente, apte à garantir la sécurité foncière des populations et à favoriser l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, la promotion d'activités économiques viables et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux.

S'agissant des objectifs spécifiques poursuivis en milieu urbain, la politique foncière vise à assurer un accès équitable et sécurisé à la terre pour toutes les catégories de population, ainsi qu'un développement urbain harmonieux par la mise à disposition de logements convenables ainsi que d'infrastructures et d'équipements socio-économiques adéquats.

En milieu rural, l'objectif de la politique foncière est de répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales, des investisseurs privés et des autres utilisateurs des ressources

naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et le renforcement de la décentralisation.

En milieu urbain, la politique foncière est structurée autour des quatre orientations stratégiques suivantes :

- a) assurer l'accès à la terre et la sécurité juridique des droits exercés sur le sol ;
- b) établir des mécanismes de reconnaissance et d'enregistrement des droits adaptés aux situations foncières locales ;
- c) planifier la gestion de l'espace urbain en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire ;
- d) renforcer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser la transparence des décisions et la redevabilité des institutions.

En milieu rural, la politique foncière s'articule autour de quatre orientations stratégiques principales :

- a) attribuer des droits fonciers réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles et aux autres utilisateurs des ressources naturelles ;
- b) sécuriser les espaces ruraux faisant l'objet d'une gestion communautaire, en particulier les pâturages, les forêts et espaces halieutiques ;
- c) planifier la gestion de l'espace rural en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire et à celle de l'extension progressive des outils d'accompagnement (POAS, SIF, etc.) ;
- d) améliorer la transparence des décisions et la redevabilité des institutions de gestion foncière.

Lors de la cérémonie officielle de remise du document au Président de la République, la CNRF a insisté sur la nécessité de continuer réfléchir sur la meilleure façon de garantir une large information des citoyens sur le contenu de la politique foncière, à travers sa socialisation. De son point de vue, cette exigence de vulgarisation du document est indispensable pour réussir l'étape de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires qui doivent être adossés à la politique foncière. Dans la mesure où ces textes vont introduire des innovations majeures, il semble judicieux d'adopter une démarche progressive de mise en œuvre des orientations stratégiques de la politique foncière, en s'appuyant sur des expériences pilotes dans un échantillon de communes situées en milieu urbain et rural. Une telle approche présente des avantages repérables à plusieurs niveaux :

- identification des écueils éventuels dans l'opérationnalisation des nouvelles orientations stratégiques et définition de mesures correctives ;
- évaluation de l'impact des innovations institutionnelles et législatives en vue d'en tirer des enseignements utiles dans la perspective du changement d'échelle ;
- maîtrise des préalables requis pour une amélioration significative de la gouvernance foncière au niveau des communes (élaboration et appropriation des outils de gestion foncière, développement des compétences, mise en place des infrastructures, etc.).

Les propositions formulées par la CNRF sont non seulement restées lettre morte, mais en plus la Commission a été dissoute par le décret par décret n° 2017-998 du 16 mai 2017. Selon les informations qui ont publiées dans la presse, le Président de la République aurait affirmé, lors du 13^{ème} conseil présidentiel sur l'investissement, son rejet des conclusions du document de politique foncière, en faisant

référence notamment à l'immatriculation des terres du domaine national aux nom des collectivités locales¹⁰. Une telle décision est d'autant plus surprenante que l'option incriminée ne figure pas dans le document de politique foncière.

En réaction à cette décision qui a donné un coup d'arrêt au processus de réforme foncière, les organisations membres du CRAFS ont appelé à la mobilisation de la société civile, afin que les conclusions et recommandations du document de politique foncière soient traduites en actes législatifs et réglementaires.

Encadré n° 3 : déclaration du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal sur le processus de réforme foncière adoptée le 4 novembre 2017

« Nous, membres du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal réunis les 3 et 4 novembre 2017 à Thiès, à l'occasion d'un atelier national d'échanges de la société civile sur la gouvernance foncière au Sénégal, après avoir échangé sur l'état actuel de la réforme foncière dans notre pays, déclarons ce qui suit :

(...)

Rappelant les efforts consentis par les différentes parties prenantes (Etat, société civile, partenaires techniques et financiers, le secteur privé, les élus locaux et tant d'autres), en vue d'une réforme foncière inclusive et participative pour parvenir à la une législation foncière acceptée et effectivement mise en œuvre ;

Rappelant que dès le début du processus, la CNRF, l'Etat et la société civile se sont entendus sur la nécessité de travailler d'abord à l'élaboration d'un document concerté de politique foncière avant de le traduire en textes législatifs et réglementaires ; et que cette orientation a été validée par la plénière de la CNRF et communiquée à M. le Président de la République ;

Rappelant que de tels efforts ont permis, pour la première fois, l'élaboration d'un document de politique foncière nationale qui identifie la vision et les orientations stratégiques pour mettre le foncier au cœur de notre développement économique et social ;

Constatant l'arrêt pour le moment, du processus de Réforme depuis la remise du document de politique au Président de la République ;

Constatant que par décret du 16 mai 2017, la CNRF a été dissoute plongeant ainsi le processus dans une incertitude profonde alors que les problèmes de gouvernance foncière qui avaient rendu nécessaire le Réforme sont toujours d'actualité et s'accroissent davantage.

Convaincu de la nécessité de parachever la réforme pour un développement économique et social durable de notre pays, le CRAFS sollicite la bienveillance de son Excellence le Président de la République du Sénégal, à relancer le processus et à permettre son bon déroulement jusqu'à sa finalisation conformément à la volonté réelle qu'il a toujours affichée pour cette réforme.

Fidèle à son rôle de veille et d'alerte pour une politique foncière inclusive et aboutie, le CRAFS s'engage à remobiliser tous les acteurs et l'ensemble de la population autour de la réforme foncière ».

Conformément à la feuille de route qu'elle a définie, la société civile entend poursuivre le combat en faveur de l'achèvement du processus de réforme foncière. La tâche ne sera cependant pas facile dans le contexte actuel où l'agenda politique est dominé par la question centrale des élections présidentielles prévues en 2019.

¹⁰ Journal « Le Quotidien », 26 décembre 2017.

7. Quelques enseignements concernant les facteurs favorables et les freins au processus de réforme foncière

La présente note portant sur la trajectoire de la réforme foncière au Sénégal ne pourra refléter que partiellement la richesse des enseignements que l'on peut tirer de l'expérience conduite par la CNRF. Les éléments présentés dans cette section de conclusion mettent l'accent sur trois aspects principaux : (i) la qualité de l'implication de la société civile dans le débat sur la question foncière ; (ii) la nécessité d'articuler la réforme du foncier rural à une véritable politique de développement agricole et rural ; et (iii) les aléas découlant de l'agenda du régime au pouvoir.

En examinant la dynamique d'implication de la société civile dans le processus de réforme foncière, on constate qu'il existe beaucoup de choses à apprendre sur la manière de construire des stratégies d'alliance basées sur l'harmonisation des positions et propositions portées par les différentes organisations. L'évaluation de l'expérience du CRAFS révèle que les organisations membres du collectif sont parvenues à élaborer des propositions communes portant sur l'attribution de droits fonciers réels aux exploitations familiales, En revanche, les organisations ont soigneusement évité d'aborder la question sensible du marché foncier sur laquelle leurs positions sont divergentes. C'est sans doute l'une des raisons qui expliquent l'impasse faite sur la problématique du marché foncier dans le document de politique foncière.

La réflexion sur les mécanismes d'articulation entre la réforme du foncier rural et la politique de développement agricole et rural revêt une importance cruciale. Le fait d'engager des discussions sur les outils fonciers, avant d'avoir défini les orientations de la politique foncière conduit à mettre « *la charrue avant les bœufs* ». Loi foncière et le modèle de développement de l'agriculture doivent être étroitement imbriqués dans les concertations sur la réforme foncière. Le défi est de définir une démarche de réflexion pertinente et efficace pour progresser dans cette voie.

La mobilisation des différents groupes d'acteurs du système foncier sénégalais a permis d'élaborer un document de politique foncière dont les orientations stratégiques correspondent aux enjeux prioritaires partagés par la majorité des acteurs. Toutefois, il reste un immense chemin à parcourir pour décliner ces orientations dans une nouvelle législation foncière. En effet, le contexte actuel est resté marqué par deux facteurs de blocage principaux : (i) la pression exercée par certains partenaires de coopération soucieux d'imposer leur propre projet en matière de réforme foncière ; et (ii) la focalisation de l'attention des autorités politiques sur les élections présidentielles de 2019, avec pour conséquence un faible intérêt accordé au processus d'élaboration d'une nouvelle législation foncière.