



Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir

novembre 2013

LES FICHES PAYS. Ces fiches proposent une synthèse par pays des principaux enjeux, dynamiques et débats en matière de politique foncière. Les fiches pays ont été produites dans le cadre du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », mis en œuvre par le Comité technique « Foncier & développement », présidé par le MAE et l'AFD.

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le **Comité technique « Foncier & développement »** est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international.

Auteurs : Oussouby Touré

sociologue rural, consultant, Dakar, Sénégal : oussoubytoure@gmail.com

et Sidy Mohamed Seck

enseignant-chercheur, Université Gaston Berger de Saint-Louis,
Sénégal : sidysecksn@yahoo.fr

Coordination : Amel Benkahla (Gret)

La rédaction de cette fiche pays a également bénéficié des débats tenus lors de la Journée thématique sur le Sénégal organisée le 14 novembre 2013 par le Comité technique « Foncier & développement » et des contributions de Patrick d'Aquino (Cirad), Mathias Koffi (PACR) et André Teyssier (Banque mondiale).

La note de synthèse restituant les débats de cette journée est téléchargeable sur le Portail « Foncier & développement » www.foncier-developpement.fr

Coordonné par le Gret au titre du secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »



L'économie sénégalaise est dominée par l'agriculture et les activités informelles qui génèrent 92 % des emplois et auto-emplois (Faye et al., 2007). Malgré une contribution relativement modeste au PIB estimée entre 15 et 18 %, le secteur agricole au sens large occupe aujourd'hui plus de 65 % de la population active du pays et fournit une partie importante des produits de base pour les ménages et les agro-industries locales (arachide, coton, sucre et riz). Le secteur agricole est très nettement dominé par l'agriculture familiale qui concerne 95 % des exploitations agricoles et fournit 69 % de la demande nationale (*Collectif stratégie alimentaire, 2011*).

L'accroissement continu de la population et l'urbanisation accélérée induisent une forte augmentation de la demande alimentaire intérieure que la production nationale n'est pas en mesure de couvrir, en dépit d'une augmentation de 75 % de la surface totale cultivée entre 1960 et 1998. Le bilan céréalier établi à partir des données 2009-2010 du ministère de l'Agriculture, montre que les disponibilités internes (production nationale nette et stocks) ne couvrent que 64 % des besoins céréaliers nationaux.

Dans un tel contexte, l'intensification de l'agriculture et l'optimisation de l'exploitation des ressources naturelles doivent constituer une préoccupation majeure du Sénégal, pour deux raisons au moins : (i) la terre et les ressources naturelles qu'elle porte constituent encore largement le substrat des activités productives de la majorité de la population et jouent par conséquent un rôle déterminant dans la sécurisation des économies domestiques ; et (ii) l'accès équitable à la terre et la transparence de sa gestion par les institutions qui en ont la charge constituent un gage de paix, de stabilité et de développement économique et social équilibré. Ce second aspect qui renvoie à la gestion foncière est d'autant plus important que l'augmentation de la pression humaine sur les terres s'accompagne d'une exacerbation de la concurrence pour l'accès à l'espace et aux ressources naturelles. Aujourd'hui, les dynamiques actuelles autour de la mise en valeur des terres et des ressources naturelles laissent apparaître trois types de concurrence au moins :

- les concurrences foncières anciennes qui s'amplifient sous l'effet des tensions entre plusieurs groupes d'usagers (agriculteurs et pasteurs, exploitants forestiers et populations locales riveraines des formations forestières, etc.) ;
- l'affectation d'espaces agro-sylvo-pastoraux à d'autres usages par suite de l'urbanisation rapide qui absorbe l'espace agricole situé à la périphérie des villes et de l'implantation d'infrastructures touristiques, ainsi que d'unités industrielles ;
- l'entrée de l'agrobusiness dans la production agricole qui entraîne un transfert massif de terres des exploitations familiales vers les investisseurs privés, selon des modalités d'accès variées et généralement non transparentes.

La préoccupation de l'équité dans l'accès à la terre revêt une importance d'autant plus grande que la législation foncière en vigueur est mal encadrée ; ce qui ouvre la voie au libre arbitre et aux dérives de toutes sortes dans la gestion de terres, particulièrement en milieu rural.

Après une présentation générale de la situation du pays, la présente note s'attache à analyser le mode actuel de gestion du foncier au Sénégal, en le contextualisant à partir d'éclairages portant sur les dynamiques en cours, l'état de la gouvernance foncière et les grands enjeux de la réforme foncière qui tarde à voir le jour depuis plus de seize années.

LE SÉNÉGAL ENTRE LES DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ET CEUX LIÉS À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Partie la plus occidentale du continent africain, le Sénégal couvre une superficie d'environ 197 000 km². Sa position géographique place ce pays dans la zone subsaharienne, avec un climat soudano-sahélien caractérisé par l'alternance d'une saison sèche de novembre à mai et d'une saison

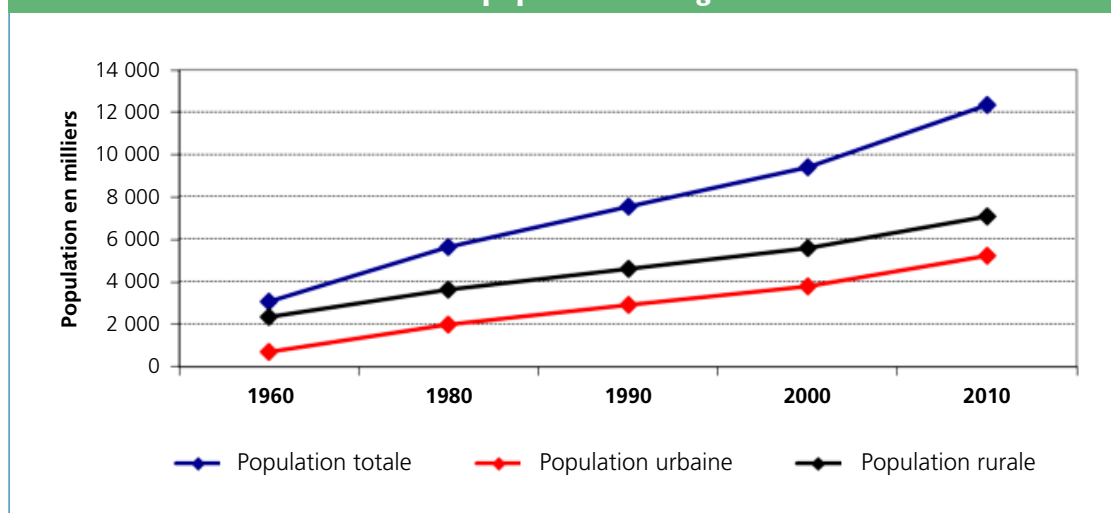


AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

des pluies de juin à octobre. La pluviométrie moyenne annuelle suit un gradient décroissant, passant de 1 200 mm au Sud à 300 mm au Nord, avec de fortes variations interannuelles. Cette donnée climatique influe sur la structure végétale du pays qui est caractérisée par une zone forestière à semi-forestière au Sud, une savane arborée au centre et une zone semi-désertique au nord.

La population sénégalaise est estimée en 2011 à 12 855 153 habitants, soit une densité de 65,3 habitants au km² (ANSD, 2012). Elle a été multipliée par quatre depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960. Elle continue de croître au rythme moyen de 2,5 %/an et devrait doubler en 2030. La population est très largement dominée par les jeunes : 43,3 % des sénégalais ont moins de 15 ans et 64 % moins de 25 ans. Bien qu'elle soit encore majoritairement rurale, 57 % en 2011, elle connaît une urbanisation très rapide, sous l'effet de l'exode rural et des migrations continues vers les villes, singulièrement depuis les sécheresses de la décennie 1970. La population urbaine a enregistré ainsi une croissance soutenue, passant de 40,8 % en 2002 à près de 43 % en 2012. Elle devrait dépasser 50 % en 2025, selon les projections de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie.

FIGURE 1 : Évolution de la population sénégalaise de 1960 à 2010



La population est fortement concentrée à l'ouest du pays et au centre, alors que l'Est et le Nord sont faiblement peuplés. Dakar, la capitale administrative et économique, concentre 21 % de la population sur 0,3 % du territoire, soit une densité d'environ 4 850 habitants au km². À l'opposé, la région de Tambacounda qui couvre 21,7 % de la superficie du pays, ne regroupe que 5,2 % de la population, soit une densité de 15 habitants au km².

Pour l'essentiel, ce déséquilibre s'explique par des facteurs historiques et naturels. L'économie coloniale de traite a surtout structuré les zones de production arachidière en concentrant les infrastructures dans le Centre et l'Ouest du pays, vers les exutoires portuaires. Les parties nord et nord-est du pays sont soumises au climat sahélien avec une tendance à l'aridité, tandis qu'à l'est prédominent des sols pauvres, caillouteux et des cuirasses latéritiques avec une rareté des eaux de surface et souterraines.

L'organisation administrative du Sénégal est structurée autour d'un dispositif déconcentré de l'État et d'un dispositif décentralisé au niveau local. Le pays compte trois échelons de déconcentration avec de haut en bas, les régions, les départements et les arrondissements, qui sont administrés respectivement par des gouverneurs, des préfets et des sous-préfets. La politique de décentralisation qui remonte à la période coloniale en milieu urbain (communes de plein exercice) a été poursuivie, après l'indépendance. Elle a été étendue en 1972 au milieu rural, avec la création des communautés rurales, avant d'être approfondie en 1996, avec la création de la région comme collectivité locale.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

FIGURE 2 : Densité de la population

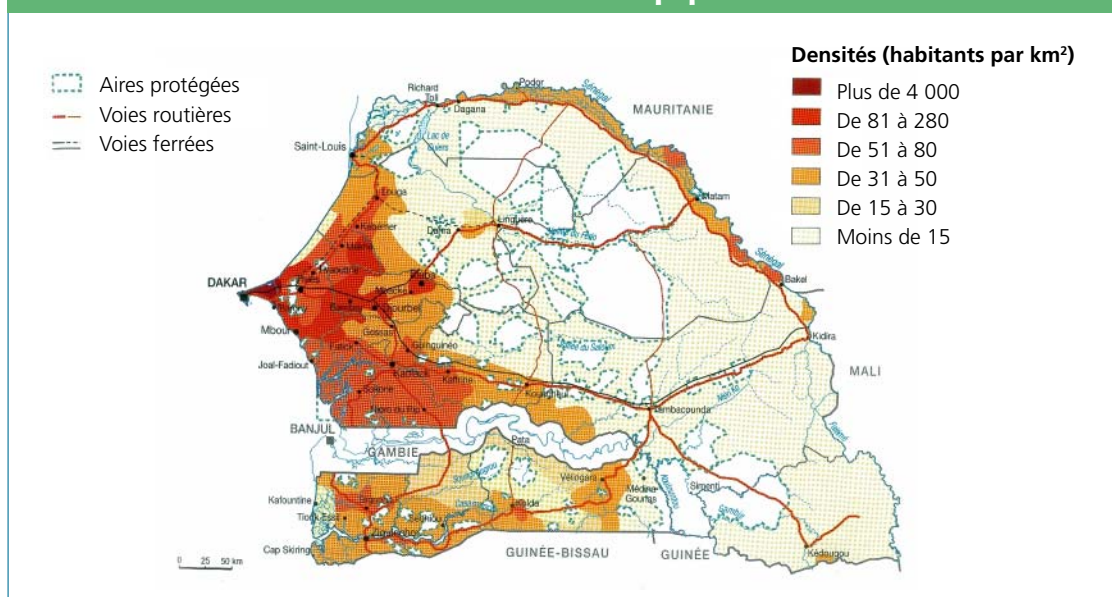
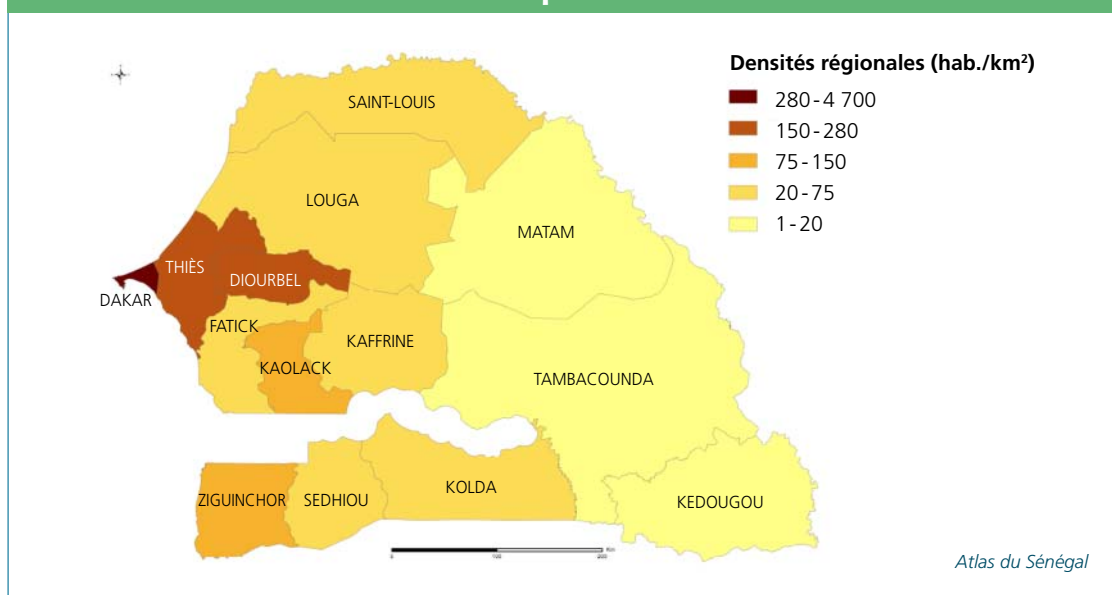


FIGURE 3 : Densités par communauté rurale



Aujourd'hui, le Sénégal compte 14 régions, 172 communes et 385 communautés rurales. Toutes ces collectivités locales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel. Elles sont dotées de la personnalité morale et s'administrent librement, avec un contrôle de légalité *a posteriori* de l'État.

Le produit intérieur brut (PIB) du Sénégal se chiffrait à 6 767 milliards FCFA en 2011 et le taux de croissance économique était évalué à 2,1 %, contre 4,3 % en 2010 et 4,9 % en 2007 (ANSD, 2012). 60,39 % des ménages du Sénégal vivaient en dessous du seuil de la pauvreté non monétaire en 2008-2009¹. L'économie est dominée par le secteur tertiaire qui contribue pour 58,2 % au PIB, avec un rôle important du sous-secteur des services financiers, des télécommunications et du commerce.

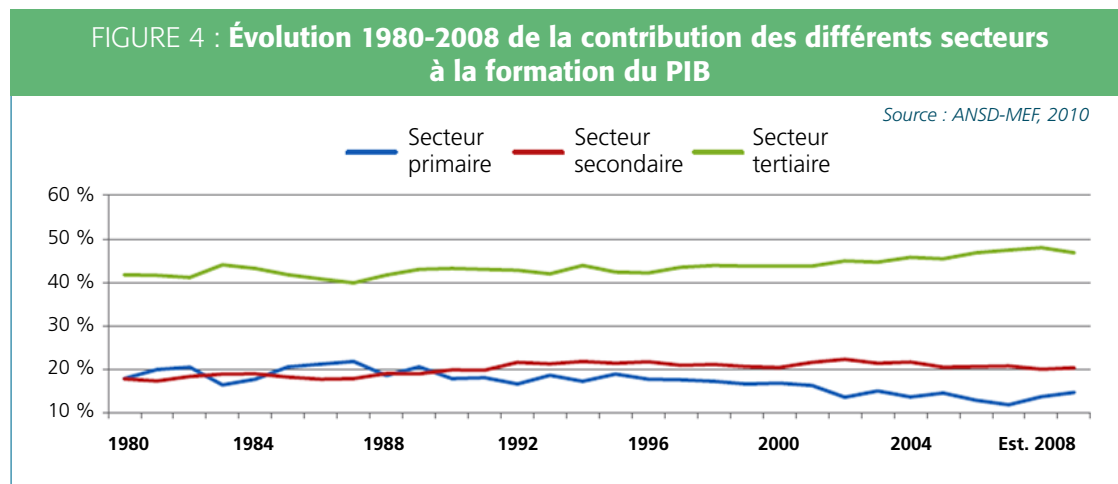
1. Fall A. S. et al., 2011, *Les dynamiques de la pauvreté au Sénégal : pauvreté chronique, pauvreté transitoire et vulnérabilités*, Dakar, Laboratoire de recherche sur les transformations économiques et sociales (Lartès-Ifan).



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

Le secteur primaire contribue pour moins de 20 % et évolue de façon erratique, en fonction des aléas climatiques et d'autres facteurs externes. Son taux de croissance est fortement tributaire du sous-secteur agricole qui a contribué pour plus de 50 % à la formation du PIB du secteur primaire en 2011 (ANSD, 2012).

L'évolution de la contribution des différents secteurs à la formation du PIB est retracée dans la figure 4 ci-dessous.



En raison de son faible niveau d'artificialisation, l'agriculture sénégalaise demeure largement tributaire des conditions du milieu physique, qui varient selon les régions. En considérant les situations climatiques, pédologiques et la vocation dominante des sols, le pays se subdivise en six zones agro-écologiques (*ministère de l'Agriculture, 1996*). La zone sylvo-pastorale, celle du fleuve et celle des Niayes couvrent plus de la moitié Nord du pays et se caractérisent par une faiblesse des potentialités agropédologiques en raison de l'acuité des contraintes pédologiques et/ou climatiques. Dans la région du fleuve, près de 50 % des sols sont peu aptes à l'agriculture et seule la vallée alluviale offre des conditions favorables au développement de l'agriculture (cultures irriguées ou de décrue). La zone sylvo-pastorale où les conditions climatiques n'autorisent que des cultures à cycle très court est principalement une région d'élevage. La zone des Niayes qui est propice à l'horticulture irriguée connaît à la fois un appauvrissement des sols et une baisse croissante de ses ressources en eaux souterraines (*voir figure 5 page suivante*).

La zone du bassin arachidier, jadis grenier du pays, connaît un appauvrissement continu des sols, une irrégularité marquée de la pluviométrie surtout dans sa partie Nord, ainsi qu'une minéralisation des nappes souterraines. La zone de la Casamance bénéficie des conditions pédoclimatiques les plus avantageuses du pays, mais l'insécurité qui y prévaut depuis plus de trente ans contrarie les efforts de développement de l'agriculture. Enfin, la zone du Sénégal oriental qui connaît une situation pluviométrique assez favorable est, en revanche, marquée par de mauvaises conditions pédologiques (sols de qualité inégale et de nature parfois pierreuse).

Au total, sur les 19,7 millions d'hectares que couvre le pays, 3,8 millions sont cultivables dont 2,4 millions sont effectivement cultivés. Sur l'ensemble des terres arables du pays, le bassin arachidier concentre 57 %, la Casamance 20 %, le Sénégal oriental 10 % et la région du fleuve 8 %. Environ 65 % des terres arables sont en moyenne cultivées chaque année, dont 96 % en cultures pluviales et 2 % en irriguée.

L'agriculture sénégalaise est essentiellement dominée par des exploitations familiales. C'est seulement dans les zones offrant des possibilités d'irrigation (vallée du fleuve Sénégal par exemple) et celles qui ont un accès facile au marché urbain de Dakar et à l'exportation (zone des Niayes) que se développe

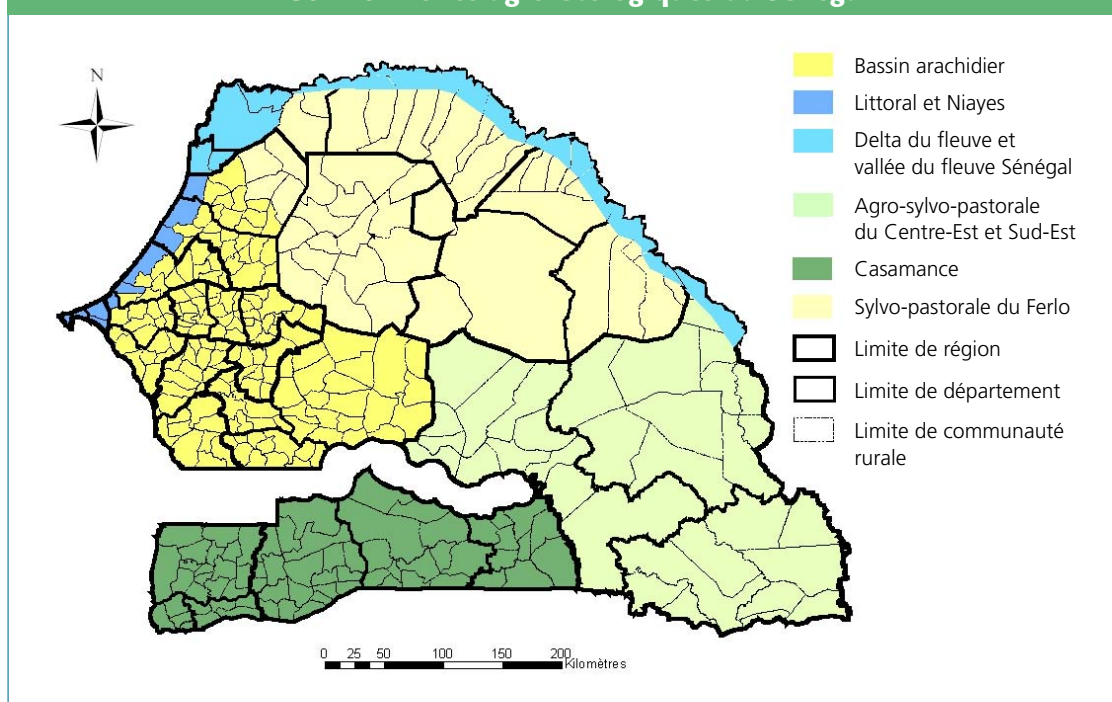


AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR



© Oussouby Touré

FIGURE 5 : Zones agro-écologiques du Sénégal



Réalisation : Labaly Touré

une agriculture d'entreprise. Dans l'ensemble, l'évolution de l'agriculture est marquée par une baisse de la productivité des cultures pluviales, alors que les superficies irriguées restent encore réduites, à cause de l'insuffisance des investissements réalisés.

L'accroissement continu de la population et l'urbanisation accélérée induisent une forte augmentation de la demande alimentaire intérieure, que la production nationale n'est pas en mesure de couvrir, en dépit d'une augmentation de 75 % de la surface totale cultivée entre 1960 et 1998. Le pays importe en moyenne 700 000 tonnes de riz et 300 000 tonnes de blé. En raison de la forte modification des habitudes alimentaires, l'importation de ces deux céréales est passée de 28 kg à 93 kg/habitant entre 1961 et 2002 (Faye et al., 2007). Le bilan céréalier établi à partir des données 2009-2010 du



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

ministère de l'Agriculture, montre que les disponibilités internes (production nationale nette et stocks) ne couvrent que 64 % des besoins céréaliers nationaux.

Le Sénégal reste ainsi confronté au défi d'une sécurité alimentaire qui persiste, malgré les différents programmes adoptés depuis le Plan céréalier de 1964 (*Guengant et al., 2011*). Or, les projections environnementales et climatiques font apparaître le risque d'une grave détérioration des ressources naturelles. Face à une telle situation, la relance et la modernisation de l'agriculture constituent des impératifs majeurs. Ce défi doit être relevé dans un contexte caractérisé par un accroissement des enjeux autour du foncier avec l'arrivée de l'agrobusiness et une tendance à la fragmentation des structures productives de base avec des exploitations agricoles familiales confrontées à de multiples contraintes : taille réduite de la superficie disponible par actif², niveau élevé de dégradation des sols, faible accès aux intrants agricoles et aux équipements, etc.

UN SYSTEME DE TENURE FONCIÈRE PRIS EN ÉTAU ENTRE LA LÉGALITÉ FORMELLE ET LA LÉGITIMITÉ COUTUMIÈRE

Dans le contexte spécifique du Sénégal, on distingue deux types de tenure foncière : (i) la tenure formelle qui regroupe trois grands ensembles (le domaine national, le domaine de l'État et les titres fonciers des particuliers); et (ii) la tenure coutumière qui renvoie aux systèmes effectivement appliqués en milieu rural pour organiser l'accès à la terre et réglementer à la fois son utilisation et son transfert. Il convient de préciser que le maintien de cette seconde forme de tenure qui prédomine encore atteste de l'ineffectivité partielle de la loi sur le domaine national qui avait pour objectif de la supprimer³.

Des tenures foncières coutumières caractérisées par un accès inéquitable à la terre

- **Un recoupement structurel entre hiérarchisation de la société et contrôle du foncier : des inégalités anciennes dans l'accès au foncier**

La tenure coutumière est basée sur une conception communautaire de la gestion foncière. Dans le cadre de ce système, les droits appartiennent à des lignages ou des collectivités familiales. Au niveau des villages, l'espace fait l'objet d'un zonage (zones de pâturage, terrain de chasse, espaces réservés à la culture, la pêche, la cueillette, etc.). La répartition des terres de culture entre les principaux lignages ou segments de lignage structure et organise les rapports sociaux. Autrement dit, la terre constitue le socle de la cohésion sociale, mais aussi « un moyen de subsistance qui assure l'existence et la continuité du groupe auquel elle confère une certaine puissance politique et un prestige social dans le ressort du territoire que celui-ci contrôle » (*ministère de l'Agriculture, 1996*).

Dans le cadre de la gestion coutumière, le droit d'appropriation se fonde généralement sur la première installation des familles ayant défriché la terre par le feu ou la hache. Les droits fonciers ainsi acquis appartiennent à tout le lignage; ce sont des droits réputés collectifs, inaliénables et indivis. L'accès à la terre se fait selon plusieurs modalités : (i) accès gratuit et direct pour les membres du groupe familial détenteur du domaine foncier; (ii) accès gratuit à titre permanent pour des résidents alliés au groupe détenteur; (iii) accès gratuit à titre précaire pour des immigrés anciens; et (iv) accès tributaire de servitudes et redevances pour les membres des autres familles, les immigrés récents et les résidents temporaires.

Les familles détentrices de droits fonciers sont identifiées dans le cadre d'une organisation sociale hiérarchisée dans laquelle se distinguent trois principaux groupes statutaires, avec au sommet de l'échelle les hommes libres, suivis des hommes castés et des esclaves, chaque groupe comprenant

2. Entre 1960 et 1998, la surface par actif a diminué de moitié passant de 1,07 ha à 0,54 ha (*Faye et al., op. cit.*).

3. À l'indépendance, le régime foncier sénégalais était marqué par une dualité découlant de la coexistence d'un droit hérité de la colonisation et d'un droit coutumier. Pour remédier à cet état de fait, la loi sur le domaine national tendait à supprimer la propriété coutumière.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR



© Oussouby Touré

des subdivisions en son sein. À quelques exceptions près, le principe de séniorité et le patrilineage structurent le fonctionnement des sociétés. Le pouvoir est détenu dans les familles par les aînés masculins et les femmes sont généralement exclues de l'héritage des terres.

Des relations complexes, tissées d'ancienne date entre des lignages ou segments de lignage et résultant de stratégies d'alliance développées avec les tenants des pouvoirs royaux et/ou entre des familles de même rang social, ainsi que les relations de clientèle entretenues entre les hommes libres et ceux appartenant aux autres catégories sociales, ont créé au sein des sociétés, un recoupement structurel entre la hiérarchisation sociale et la détention des droits fonciers. Les familles régnantes et celles qui sont au sommet de la hiérarchie sociale contrôlent ainsi de vastes domaines fonciers⁴ dont l'accès, pour les autres membres de la société, est médiatisé par des mécanismes plus ou moins complexes, assortis de redevances foncières. L'inégalité des statuts sociaux (stratification sociale, statut des acteurs au sein de la famille, sexe, etc.) se double d'une inégalité dans les droits et l'accès au foncier. En résumé, les caractéristiques dominantes du système coutumier sont les suivantes : (i) l'existence de disparités fortes entre des familles détentrices de vastes domaines fonciers et les petites exploitations familiales ; et (ii) le paiement de redevances en contrepartie du droit de jouissance⁵.

● Une évolution vers la fragmentation de la propriété collective familiale

À l'origine, l'héritage ne portait pas sur la terre elle-même, mais plutôt sur la fonction de « maître de la terre » qui permettait à chaque lignage de désigner en son sein un responsable (le doyen du lignage) chargé d'administrer le patrimoine foncier collectif et qui en assurait la redistribution aux hommes après leur mariage. Cette tenure foncière coutumière s'est modifiée sous l'effet des mutations qui ont affecté l'organisation économique, sociale et politique du pays. La maison familiale ou résidence patrilocale, « jadis unique refuge où tout membre de la famille savourait ses joies et se consolait de ses peines » (Wane, 1969), est tombée de plus en plus en désuétude. On s'est soustrait

4. C'est le cas par exemple des familles de « laman » dans le bassin arachidier et des « djom leydi » dans la vallée du fleuve Sénégal.

5. Ces redevances sont perçues sous diverses formes : remise de cadeaux d'hommage ou de reconnaissance, réalisation de prestations de travail, paiement d'une dîme sur les récoltes, système de partage des récoltes, etc.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

d'autant plus aisément à cette résidence patrilocale que l'économie rurale collective de subsistance a été progressivement supplantée par une économie d'échanges monétarisée.

Corrélativement, le départ des jeunes en âge de se marier à la recherche de numéraire a permis de développer l'autonomie de ces derniers. La fragmentation familiale s'est accompagnée d'une fragmentation du patrimoine lignager. Ainsi, la terre qui était autrefois considérée comme un patrimoine collectif et inaliénable est progressivement devenue un bien divisible entre les ayants droit masculins dans une succession, ouvrant la voie à diverses opportunités et formes de transactions en dehors du cadre familial.

La législation foncière à l'épreuve de la décentralisation

● La constitution et l'organisation du domaine national

À l'indépendance, le régime foncier sénégalais était caractérisé par la coexistence d'un droit hérité de la colonisation et d'un droit coutumier. L'aire d'influence du droit moderne se limitait, pour l'essentiel, aux villes et escales coloniales, tandis que le régime coutumier prévalait dans la majeure partie du pays. Pour mettre fin à cette coexistence de différentes sources de droit, les nouvelles autorités politiques ont décidé de procéder à une unification du régime juridique des terres.

Ainsi, la loi n° 64-46 du 16 juin 1964 sur le domaine national (LDN) a supprimé les droits fonciers coutumiers. L'article 1^{er} de cette loi dispose que « toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques, constituent de plein droit le domaine national ». Les articles 2 et 3 précisent que « l'État détient des terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement (art. 2). Les terres du DN ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'État » (art. 3, 1^{er} alinéa).

Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation a été reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, avaient réalisé « une mise en valeur à caractère permanent » des terres. Une telle mise en valeur devait faire l'objet d'un constat attesté par une décision administrative, à la demande de l'intéressé dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la loi.

Ces dispositions de la LDN traduisent un souci d'équité du législateur dans la mesure où la loi respecte les procédures d'immatriculation déjà en cours et donne aux occupants du domaine national la possibilité de requérir l'immatriculation de leurs terres, sous certaines conditions. Mais à y regarder de près, de telles dispositions n'ont pas eu un impact significatif pour les producteurs ruraux, en particulier les exploitations familiales. En effet, les conditions définies pour le constat positif d'une mise en valeur ont été conçues plus pour une agriculture de plantation, des cultures pérennes ou des exploitations irriguées (décret n° 64-574 du 30 juillet 1965), qu'en fonction des réalités de l'agriculture sénégalaise fondée principalement sur le système des cultures sous pluie et de décrue. Ainsi, peu de terres rurales occupées et exploitées traditionnellement ont pu échapper au domaine national.

Au terme de sa constitution en 1965, le domaine national englobe 95 % des terres du Sénégal et la quasi-totalité des terres rurales (agricoles, pastorales et de parcours). Le domaine national ainsi constitué regroupe des terres variées, diversement occupées et à vocations différentes que la loi répartit en quatre catégories :

- a) les **zones urbaines** constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme ;
- 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** correspondant aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage ;
- d) les **zones pionnières**, définies de façon spécifique pour une mise en valeur sous tutelle de l'État.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

À l'heure actuelle, le système foncier sénégalais est organisé autour de trois grands ensembles :

- a) le domaine national régi par la loi n° 64-46 du 16 juin 1964 ;
- b) le domaine de l'État (régé par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 et subdivisé en domaine public et domaine privé) ;
- c) les titres des particuliers qui sont constitués sur la base du décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, qui a été remplacé par la loi n° 2011-06 du 30 mars 2011⁶.

Comme le mentionne Dièye (2012), le domaine national et le domaine de l'État constituent deux ensembles radicalement différents. Alors que le premier regroupe des terres non appropriées, le second, au contraire, est un domaine de propriété (biens appartenant à l'État). L'État n'est pas propriétaire du domaine national qui est basé sur certains principes en ce qui concerne les conditions de gestion et d'exploitation des terres.

Un examen attentif du système foncier permet de constater que des mutations peuvent affecter ces ensembles, entraînant ainsi le transfert d'une terre d'une masse à une autre. Mais, cette flexibilité doit s'appliquer dans le respect des principes suivants :

- a) une terre du domaine national ne peut être transférée que dans le domaine de l'État, par le biais d'une procédure d'immatriculation au nom de l'État ;
- b) l'immatriculation doit être subordonnée à la déclaration d'utilité publique de l'opération projetée, lorsqu'il s'agit d'une parcelle située dans la zone des terroirs ou d'une portion affectée des zones pionnières et urbaines.

Il convient de souligner que le Sénégal constitue une exception en matière foncière dans la mesure où il est le seul pays qui a instauré véritablement le régime de la domanialité nationale⁷. Le domaine national du Sénégal est constitué de terres qui n'appartiennent ni à l'État, ni aux usagers. Ces terres sont inaliénables, intransmissibles, incessibles et elles ne peuvent être transférées que dans le domaine privé de l'État par voie d'immatriculation.



© Oussouby Touré

6. Ce texte organise la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles.

7. La notion de « domaine national » se retrouve au Mali et au Cameroun, mais il 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.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

● La gestion décentralisée des terres rurales : une approche institutionnelle novatrice, mais un dispositif mal encadré

Une caractéristique originale du système foncier sénégalais réside dans le fait qu'il s'appuie sur une délégation de la compétence de gestion du foncier au niveau local. La LDN avait déjà prévu en 1964⁸ la gestion des terres par les communautés rurales dont la création intervenue en 1972⁹ a permis d'étendre aux zones rurales la politique de décentralisation jusque-là confinée en milieu urbain.

En confiant la gestion des terres situées dans les zones de terroirs aux communautés rurales, l'État a voulu promouvoir la responsabilisation des acteurs à la base et l'appropriation par les collectivités locales de leur espace. La communauté rurale, personne morale de droit public, est « constituée par des villages appartenant au même terroir et unis par la solidarité de voisinage et la communauté d'intérêt¹⁰ ». Elle est dirigée par un conseil élu au suffrage universel. Le fonctionnement du conseil rural est articulé autour d'un organe exécutif et d'un organe délibérant qui comprend l'ensemble des conseillers¹¹. Le conseil rural est chargé, en vertu du décret n° 72-1288¹², de gérer les terres de la zone des terroirs et de décider notamment de leur affectation ou désaffectation. Cependant, les compétences dévolues aux conseils ruraux ne s'étendent pas aux « droits d'exploitation des mines et carrières, des droits de chasse et de pêche, des droits d'exploitation commerciale de la végétation arborée. Les prérogatives [des conseils ruraux] s'arrêtent là où pourraient commencer les opportunités de ressources financières » (*Ben Arrous et al., 1998*)¹³.

En dépit de l'extension en 1996¹⁴ du champ de compétences du conseil rural à neuf domaines (intégrant la gestion des ressources naturelles et l'aménagement du territoire), la préoccupation majeure porte encore sur la gestion foncière qui suscite des tensions et conflits de plus en plus graves.

La décision d'affectation prise par le conseil rural bénéficie à l'individu exclusivement ou au groupement qui en a fait la demande. L'affectation est prononcée pour une durée indéterminée. Toutefois, elle ne confère qu'un droit d'usage et ne peut faire l'objet d'aucune transaction, sous quelque forme que ce soit. Une désaffectation ne peut intervenir que dans des conditions bien précises, notamment :

- à la demande de l'affectataire ou à la dissolution de l'association affectataire ;
- au décès de l'affectataire¹⁵ ;
- à la suite du constat d'une insuffisance de mise en valeur et après une mise en demeure restée sans effet pendant un an ;
- si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de sa famille ;
- pour cause d'utilité publique déclarée par l'État qui immatricule à son nom les terres ;
- pour des motifs d'intérêt général, lorsque la décision est prise par le conseil rural.

Dans les deux derniers cas de figure cités, la loi a prévu des formes d'indemnisation des intéressés qui sont victimes de la perte de leurs droits fonciers.

8. Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-45 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

9. Loi n° 72-25 du 19 avril 1972.

10. Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, lois n° 96-06 portant Code des collectivités locales et n° 96-07 portant transfert de compétences à ces collectivités locales.

11. L'organe exécutif comprend le Président du conseil rural (PCR) et deux vice-présidents. Ce bureau exécutif est chargé de la publication et du suivi de l'exécution des lois, ainsi que des décisions du conseil rural, sous l'autorité du sous-préfet qui exerce, *a posteriori*, un contrôle de légalité sur les décisions du conseil.

12. Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1978 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales, modifié par les décrets n° 80-1051 du 14 octobre 1980 et n° 86-445 du 10 avril 1986.

13. Ben Arrous M. et al., 1998, « L'État, l'environnement et le politiquement correct », in : *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal*, IUED/UNRISD, Genève.

14. Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales.

15. L'héritage d'une affectation n'est pas acquis d'emblée. Les héritiers doivent faire la demande d'affectation de la parcelle de leur défunt père à leur profit, dans un délai de trois mois. Ils peuvent l'obtenir dans la limite de leur capacité de mise en valeur et sous réserve que cela ne débouche pas sur un morcellement en des parcelles trop petites pour une exploitation rentable (décret n° 72-1288).



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

En complément de ces dispositions la législation foncière avait prévu qu'un arrêté préfectoral fixerait, au niveau de chaque communauté rurale, les conditions minimales de mise en valeur (décret n° 72-1288, art. 10), et que cela constituerait un critère important pour l'affectation des terres. Par ailleurs, il est prévu que l'affectation ou la désaffectation de terres soit inscrite dans un registre foncier.

L'étude réalisée par Faye (2008) montre que la gestion non transparente des terres relevant du domaine national par les conseils ruraux est de plus en plus décriée par les producteurs ruraux, bien que ces derniers soient parfois eux-mêmes complices de cette pratique qu'ils dénoncent. Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. En effet, la promulgation de la législation foncière n'a pas été suivie des mesures d'accompagnement nécessaires à son application effective et transparente. Il s'y ajoute que les conseillers ruraux étant choisis sur des bases strictement politiques, sans aucune définition de profil en amont¹⁶, on se retrouve souvent dans des situations où la majorité des membres d'un conseil rural sont analphabètes et n'ont pas la capacité de comprendre les textes ni d'assurer leurs missions. Par ailleurs, l'intérêt partisan ou du parti politique a tendance à l'emporter sur celui des populations locales. Il convient de mentionner enfin que les populations rurales font montre de réticences vis-à-vis d'une loi qu'elles ont toujours perçue comme une remise en cause de leurs droits coutumiers.

Cet état de fait a entraîné le développement de comportements d'accommodation et de contournement de la loi par les populations avec la complicité des conseillers ruraux. Ces derniers adoptent une attitude consistant à : (i) solliciter l'autorisation préalable du gestionnaire coutumier d'une parcelle, avant de décider d'affecter par délibération ladite parcelle ; (ii) régulariser la détention de terres lignagères ou familiales en exhumant l'article 15¹⁷ de la LDN, sans se soucier de la capacité de mise en valeur des détenteurs ; (iii) régulariser les ventes de terres par les propriétaires coutumiers par des affectations *a posteriori*.

« Le conseil rural ne dispose ni des compétences ni des ressources pour gérer son domaine : pas de cadastre, pas de personnel technique, pas de taxe perçue sur les terres affectées. Il ferme les yeux sur les locations de terres et n'hésite pas à régulariser des ventes de terres, y compris à des étrangers à la communauté rurale, par le biais de procès-verbaux de désaffectation et réaffectation de terres. Des défrichements non autorisés par le conseil sont régularisés après coup. (...) Ces pratiques foncières de contournement et d'accommodement vis-à-vis de la législation ouvrent la porte à tous les abus. Les accusations de corruption de conseillers ruraux, et aussi d'autorités administratives dans des transactions, ne sont pas rares, surtout dans les terroirs proches des villes. Les terres domaniales non affectées sont laissées à la libre exploitation des populations, sans aucun souci de préservation. Cela se traduit par la disparition des forêts domaniales, l'érosion des zones fragiles, le non-respect des chemins de parcours et le surpâturage » (Faye, 2008).

● Des tentatives pour « outiller » les conseils ruraux et améliorer leur gestion du foncier

Pour remédier à la situation d'insécurité foncière, plusieurs outils ont été mis en place : Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS), Charte du domaine irrigué (CDI), Registre foncier et Système d'information foncière (SIF). Pour l'essentiel, ces outils sont expérimentés dans la région du fleuve Sénégal qui concentre d'importants investissements (barrages et infrastructures hydrauliques) et recèle des potentialités élevées en terres irrigables. Le choix du POAS comme porte d'entrée pour aborder les enjeux fonciers se justifie par le fait que cet instrument offre plusieurs avantages liés à : (i) l'établissement de règles régissant la gestion de l'espace et des ressources naturelles définies en concertation avec les populations ; (ii) l'instauration d'un cadre organisationnel pour la prise de décision et le suivi-évaluation ; (iii) et l'élaboration de supports cartographiques pour orienter et éclairer

16. Le choix des candidats est fait par les partis politiques et il suffit de figurer sur la liste du parti politique qui a remporté les élections locales pour devenir conseiller.

17. L'article 15 de la LDN dispose que « les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter. Toutefois, la désaffectation de ces terres peut être prononcée par les organes compétents de la communauté rurale, soit pour insuffisance de mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit pour des motifs d'intérêt général ».



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

les processus décisionnels, notamment une cartographie de l'état des lieux de la communauté rurale (aptitude des sols, localisation des espaces habités, des infrastructures, etc.) et une cartographie des zones d'usage prioritaire (zone à priorité agricole, zone à priorité pastorale et zone agropastorale, cf. figures 6 et 7).

Le POAS a été généralisé dans toutes les communautés rurales de la région du fleuve, grâce à l'appui de la SAED¹⁸ et du PACR¹⁹. Il offre certes des avantages importants en matière de gestion d'ensemble du territoire communautaire, mais il ne constitue pas un outil de sécurisation des droits fonciers des producteurs ruraux. En effet, le POAS ne s'intéresse pas à la reconnaissance des droits fonciers locaux, ni à leur formalisation. De plus, l'application de cet outil n'est pas toujours effective.

La CDI, conçue par la SAED en appui aux communautés rurales de la zone du fleuve, définit les normes et les conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres irrigables de la vallée du fleuve Sénégal²⁰. Elle marque une avancée significative dans la mesure où la CDI comble les lacunes de la LDN relatives à la notion de mise en valeur des terres affectées. Mais, en ne prenant en compte que

FIGURE 6 : Carte de la vocation des sols dans la Communauté rurale de Diama dans le Delta du fleuve Sénégal

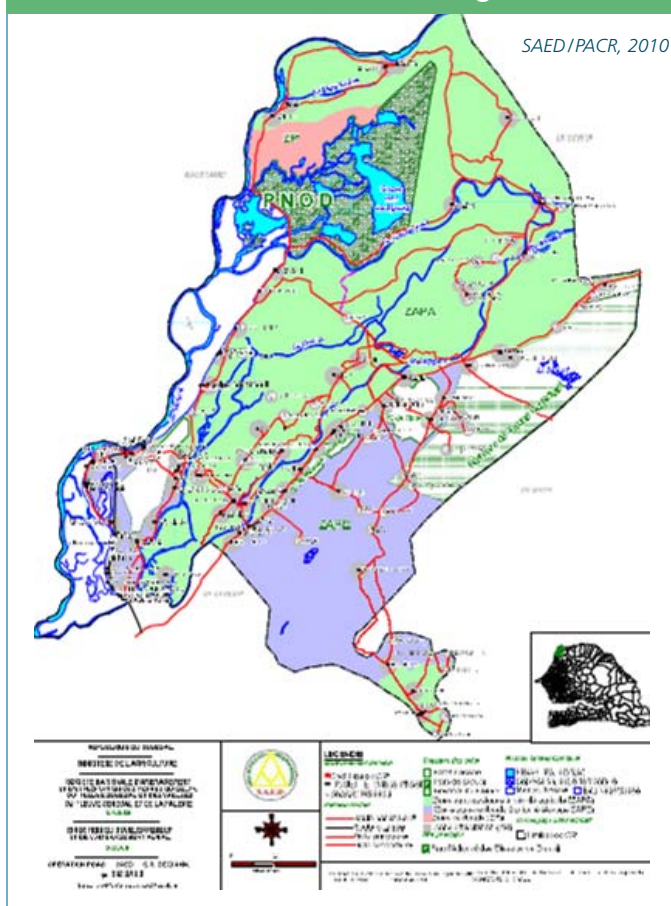


FIGURE 7 : Carte des zones de gestion dans la Communauté de Diama dans le Delta du fleuve Sénégal



18. Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées des fleuves Sénégal et Falémé.

19. Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal financé par l'AFD sur la période 2008-2013.

20. La CDI a fait l'objet d'un arrêté primatorial en date du 25 juillet 2007 et au terme duquel « les ministres chargés de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur, des Collectivités locales, de l'Hydraulique, de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Aménagement du territoire, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la charte qui prend effet à partir de sa date de publication au Journal officiel ».

AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

L'irrigation comme mode de mise en valeur du milieu naturel, cette Charte remet en cause l'option de base des systèmes agropastoraux de la zone qui s'appuie sur la pluriactivité. Il s'y ajoute que la notion de terres irrigables est définie de façon très extensive, ce qui fait peser une menace sur les parcours pastoraux dans toutes les communautés rurales riveraines du fleuve Sénégal.

En complément du POAS et de la CDI, un registre foncier est élaboré et un système d'information foncière mis en place dans quelques communautés rurales de la vallée par le PACR, afin de permettre aux conseils ruraux de suivre et de retracer l'évolution d'une affectation foncière, de la formulation de la demande jusqu'à l'installation de l'affectataire sur le terrain et de sécuriser les affectations foncières. Ces outils vont permettre de mettre aux normes la procédure d'affectation dans les communautés rurales. Ils offrent également la possibilité de consigner, de façon plus rigoureuse, toutes les informations foncières essentielles (affectation et désaffectation des terres, identité des personnes concernées, localisation et dimensions des parcelles, etc.).

En dépit de l'utilisation de ces différents outils, les producteurs ruraux considèrent que leurs droits fonciers restent fragiles et incertains à long terme. Les germes de cette insécurité foncière sont contenus dans la LDN dont les dispositions permettent à l'État et aux conseils ruraux de confisquer les terres des paysans, sous réserve que la déclaration d'utilité publique du projet justifiant la dépossession soit faite ou que l'intérêt général de la communauté rurale soit invoqué. Par conséquent, le fait de focaliser la réflexion sur les outils de gestion foncière introduit un biais dans la démarche. En effet, si ces outils sont pertinents pour répondre aux enjeux pour lesquels ils ont été conçus, ils n'abordent toutefois pas les questions de fond soulevées par l'inadéquation de la législation foncière (*Benkahla et Seck, 2010*). Or, toute recherche de solution durable suppose d'abord que les acteurs concernés aient une vision partagée des enjeux, des objectifs et des principes directeurs de la réforme foncière. Les outils viendront par la suite, lorsque les orientations et le contenu de la réforme seront clairement définis.

LA GESTATION DIFFICILE D'UNE RÉFORME FONCIÈRE : DES TÂTONNEMENTS SUCCESSIFS QUI LAISSENT LA PORTE OUVERTE À TOUTES LES DÉRIVES

La LDN, source d'insécurité foncière pour l'agriculture paysanne et le pastoralisme

- **Un manque de sécurité foncière doublée d'une faible mise en valeur réelle des terres**

La LDN ne favorise pas une sécurisation foncière, au sens où cette sécurisation confère aux personnes concernées « des droits qui ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée » (FAO, 2005). Son application a conduit à plusieurs dérives et à l'instauration d'une situation d'insécurité pour les bénéficiaires d'attributions foncières qui disposent simplement d'un droit d'usage. Au sens juridique du terme, l'affectation ne confère pas un droit de propriété privée. Il s'agit simplement d'une obligation de mise en valeur, dans la mesure où sa transmission n'est pas automatique (même si les ayants droit d'un bénéficiaire disposent d'une priorité de réaffectation, sous certaines conditions). En outre, aucune transaction n'est permise à son bénéficiaire (vente, location, mise en gage). Il s'y ajoute que l'affectation peut être remise en cause, en cas de non-mise en valeur de la terre, ou tout simplement parce que l'État ou la communauté rurale a besoin de cette terre, pour cause d'utilité publique ou motif d'intérêt général.

Sur un autre plan, l'évaluation de l'application de la LDN fait ressortir des insuffisances liées au fait que les modalités de mise en œuvre de cette loi n'ont jamais été établies de façon précise. Compte tenu de la variabilité des potentialités agro-écologiques des différentes zones du pays, il avait été prévu qu'un arrêté préfectoral fixerait, au niveau de chaque communauté rurale, les conditions minimales de mise en valeur et que cela constituerait un critère important pour l'affectation des



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

terres. L'absence de définition de la notion de mise en valeur a été la source de multiples dérives dans l'affectation des terres par les conseils ruraux²¹. Dans de nombreux cas, la mise en valeur se limite simplement pour les affectataires à foncer un puits, planter quelques arbres disséminés sur une vaste superficie, aménager un canal d'irrigation très sommaire ou clôturer d'une haie d'épineux la parcelle affectée. Il s'agit là d'une stratégie de « marquage foncier » qui ouvre la voie à une spéculation sur les terres agricoles dans les zones les plus fertiles et les mieux arrosées du pays (Niayes, Delta du fleuve Sénégal et zone du Lac de Guiers). Une telle situation n'est pas de nature à favoriser un développement intensif et durable de l'agriculture sénégalaise qui est indispensable pour faire face aux défis démographiques et alimentaires.

● Des oubliés de la LDN : les éleveurs et le pastoralisme

Le trait dominant des systèmes d'élevage pastoral qui sont pratiqués dans la zone sylvo-pastorale du Sénégal réside dans la mobilité des troupeaux. Les régimes de mobilité sont à la fois multiples et flexibles. Ils permettent aux éleveurs d'accéder à une gamme diversifiée de ressources, notamment la végétation herbacée et ligneuse, les minéraux (cures salées), les sous-produits agricoles, les produits de cueillette et les points d'eau. C'est la diversité des droits exercés sur les différentes ressources qui conditionne l'efficacité pastorale dans des systèmes d'exploitation en équilibre instable : parcours d'hivernage et de saison sèche, points d'eau de saison des pluies et de saison sèche, espaces laissés en jachère, champs récoltés, espaces sous protection, zones de repli, etc. En instaurant le principe de la réciprocité dans l'accès aux ressources naturelles, la tenure coutumière crée les conditions d'une sécurisation des systèmes d'élevage pastoral qui dépendent quasi exclusivement des ressources naturelles.

En revanche, la LDN n'a pas procédé à la clarification du statut du foncier public pastoral. De plus, l'absence d'arrêtés définissant la notion de mise en valeur a conduit à l'exclusion des éleveurs auxquels les conseils ruraux refusent généralement d'attribuer des terres, parce qu'ils estiment que l'activité d'élevage, notamment pastoral, ne constitue pas une forme de mise en valeur de la terre. Il convient de préciser que la législation pastorale repose sur le décret n° 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours. Les dispositions de ce texte imposent de délimiter les pâturages naturels (pare-feux, poteaux en béton blanc et bleu ou haies d'arbres plantées tous les 100 à 200 mètres). Le classement ou le déclasserement de tout ou partie des pâturages naturels ne peut se faire qu'à la suite d'une étude détaillée aboutissant à l'établissement d'un dossier par une commission départementale de conservation des pâturages.

Une lecture attentive du décret permet de constater qu'il est focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs et n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). De plus, ce texte se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages.

Face à une telle situation, la mise en œuvre en 2013 du processus d'élaboration d'un code pastoral a suscité l'enthousiasme des organisations d'éleveurs. Cette initiative ouvre des perspectives qui pourraient déboucher sur une réelle sécurité foncière pour les communautés pastorales, dans un contexte marqué par la progression de fronts agricoles (défrichements, extension des terres irriguées) et où le développement de l'élevage est confronté à de multiples contraintes (réduction de l'espace pâturable, dégradation des ressources naturelles, annexion des espaces pastoraux stratégiques par d'autres activités économiques, etc.).

Toutefois, les modalités de conduite de l'exercice suscitent des interrogations. Plusieurs composantes de la société civile pastorale ont exprimé leur désaccord sur la méthodologie retenue qui se caractérise par deux insuffisances majeures : (i) l'adoption d'un rythme accéléré de conduite du processus qui ne permet pas au mouvement associatif pastoral de mettre en œuvre une démarche de consultation interne ouverte à toutes ses composantes ; et (ii) l'intégration au sein du Comité national de pilotage du code pastoral de leaders éleveurs qui ont été cooptés par le ministère chargé de l'Élevage, au lieu d'être mandatés par leurs organisations, avec un cahier de charge précis.

21. Cette notion a été définie par la CDI en ce qui concerne les aménagements hydro-agricoles.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR



© Oussouby Touré

Le parcours erratique d'un projet de réforme foncière toujours en cours

● Scénarios du plan d'action foncier de 1996 et positions adoptées par les principaux acteurs concernés

La prise en charge de la problématique foncière par les pouvoirs publics sénégalais s'est faite de façon différenciée dans le temps. Le pays a connu entre 1980 et 1995 une longue période d'attentisme face à l'épineuse question de la réforme foncière. Par la suite, une frénésie de réformes s'est emparée des pouvoirs publics qui ont impulsé plusieurs processus parallèles d'élaboration de législation foncière.

Au début des années 1980, les institutions financières internationales ont demandé au Gouvernement de s'orienter vers la privatisation des terres. Le premier effet a été le reversement en 1987, des terres des zones pionnières du Delta contrôlées par la SAED depuis 1965, dans les zones de terroirs²². Par la suite, les autorités nationales ont entamé, au début des années 1990, une réflexion sur la question foncière. Dans ce cadre, deux processus parallèles ont été impulsés : (i) l'expérimentation d'outils de gestion foncière dans la vallée du fleuve Sénégal ; et (ii) l'élaboration d'un projet de réforme foncière au niveau national.

En ce qui concerne de façon plus spécifique ce dernier processus, le Gouvernement a chargé, en 1996, un bureau d'études privé, d'élaborer une proposition de réforme foncière, sous la supervision d'un comité de pilotage dénommé le Groupe de réflexion stratégique. Dans ses conclusions, le rapport intitulé « Plan d'action foncier (PAF) » envisage trois options possibles en matière de réforme foncière : (i) le maintien du statut quo ; (ii) l'option libérale (instauration d'un marché foncier permettant de délivrer des titres fonciers à ceux qui achètent les terres) ; et (iii) l'option mixte (coexistence entre le domaine national et un domaine privé constitué par la vente de terres du domaine national à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé).

22. Décret n° 87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

Le Gouvernement de l'époque a transmis le PAF aux organisations professionnelles pour étude et avis. L'Association des Présidents des communautés rurales (APCR) a organisé, en 1999, une série d'ateliers régionaux consacrés à l'examen des options préconisées par le PAF. Au cours de ces rencontres, les participants ont majoritairement récusé le projet de réforme foncière dans sa configuration globale. Mais, lors de l'atelier national, la majorité des élus présents a approuvé le projet de réforme.

Les organisations patronales ont exprimé leur préférence pour la privatisation des terres, dans le but de promouvoir l'agrobusiness et l'entrepreneuriat agricole.

De leur côté, les organisations de producteurs regroupées au sein du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) ont demandé plus de temps pour pouvoir consulter les populations à la base, avant de formuler leurs propositions. Elles ont ainsi mené, entre 2001 et 2004, un large processus ascendant de réflexion pour une réforme foncière en partant des communautés rurales. Cette réflexion a fait l'objet de restitutions et d'approfondissements tant au niveau régional que national. À l'issue de ce processus, les paysans et leurs partenaires ont retenu une série de propositions phares portant sur : (i) la transformation des droits actuels d'affectation de terres en droits cessibles et transmissibles ; (ii) la création d'une fiscalité foncière au profit des communautés rurales ; et (iii) l'établissement de mécanismes de régulation des marchés fonciers²³.

Même si le projet de réforme foncière articulé autour du PAF n'a pas abouti, les concertations ont permis aux différents groupes d'acteurs de définir des priorités en matière de réforme foncière qui traduisent leurs intérêts propres et leurs visions du développement de l'agriculture :

- a) les organisations paysannes ont opté en faveur d'une réforme qui sécurise les droits fonciers des exploitations familiales, à travers la reconnaissance aux producteurs ruraux de droits cessibles et transmissibles sur les parcelles qu'ils mettent en valeur ;
- b) les élus locaux membres de l'APCR se sont prononcés en faveur d'une réforme qui consolide les prérogatives des conseils ruraux en matière de gestion foncière ;
- c) le patronat a exprimé sa préférence pour la privatisation de la terre, en vue de favoriser le développement de l'agriculture d'entreprise.

● La remise continue de l'ouvrage sur le métier

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. Avant l'élaboration de l'avant-projet, les producteurs ruraux regroupés au sein du CNCR s'étaient mobilisés pour animer une réflexion sur la réforme foncière. En s'impliquant dans la concertation, le CNCR a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'il a engagé un processus, non encore achevé, d'élaboration de propositions paysannes en matière de réforme foncière. Tenant compte de ce fait, le Gouvernement a décidé de retirer le chapitre consacré au régime foncier du projet de loi. Il a été retenu, dans le cadre de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), qu'une nouvelle législation foncière serait définie dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la dite loi²⁴.

Le CNCR a mené des concertations en vue de définir des propositions d'amélioration de la loi d'orientation. Ces propositions ont servi de base de négociations entre les leaders paysans et les responsables du ministère chargé de l'Agriculture. Le CNCR estime que la majeure partie de ses préoccupations a été prise en compte dans la LOASP. De l'avis du secrétaire du CNCR, « autant pour la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale que pour les mesures de relance de l'agriculture, les propositions du CNCR ont été, dans des proportions remarquables, prises en compte. Le CNCR se réjouit que le consensus ait prévalu sur ces questions dont la centralité est avérée »²⁵.

Par comparaison à l'avant-projet de loi d'orientation agricole, la LOASP prend mieux en compte les perspectives de modernisation des exploitations agricoles familiales. Toutefois, on constate que ce

23. Ces propositions paysannes de réforme foncière ont été actualisées par le CNCR avec l'appui de IPAR en 2011.

24. L'article 22 (alinéa 1) de la LOASP 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'agriculture ».

25. *Canal rural*, organe trimestriel d'information du CNCR, n° 6, juin 2004.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

Le texte juxtapose deux visions différentes de l'avenir de l'agriculture, sans indiquer de quelle manière elles s'articulent entre elles, ni quel est l'ordre de priorité établi. En effet, l'exposé des motifs définit une vision de l'avenir économique du monde qui insiste à la fois sur la relance de la production des exploitations paysannes dans une perspective de sécurité alimentaire et sur la conquête de parts de marchés extérieurs par les entreprises agricoles.

La Direction de l'analyse de la prévision et des statistiques (DAPS) du ministère chargé de l'Agriculture qui est maître d'œuvre pour la mise en œuvre de la LOASP a mis en place, en 2004, un « Groupe thématique foncier ». Alors que ce groupe thématique venait juste d'entamer son travail, la Présidence de la République a créé, en 2005, une Commission nationale de réforme du droit à la terre (CNRDT) chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique, en vue de proposer une réforme. Les travaux de la CNRDT ont débouché, en 2008, sur l'élaboration d'un document intitulé : *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural*. Ce document propose d'importantes évolutions en matière de règles de gestion foncière, notamment :

- a) **la création de vastes zones d'investissements intensifs** pour faciliter l'accès à la terre aux détenteurs de capitaux ;
- b) **l'immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'État**, en vue de simplifier les procédures et de répondre en temps réel aux demandes des investisseurs privés ;
- c) **la concession aux investisseurs privés de droits réels**, sous forme de baux ordinaires ou emphytéotiques et de droits de superficie.

Si le document de la CNRDT est resté lettre morte, en revanche les pouvoirs publics ont élaboré et promulgué, entre 2007 et 2011, plusieurs nouvelles lois portant sur la gestion foncière. Il s'agit entre autres de la loi n° 2011-06 du 30 mars 2011 portant transformation des permis d'habiter et titres similaires en titres fonciers. Il convient de préciser que ce texte ne remet pas en cause les prérogatives des collectivités décentralisées en matière de gestion des terres, ni la situation de l'occupant du domaine national.

En décembre 2012, le Gouvernement a créé la Commission nationale de la réforme foncière (CNRF). Au départ, la commission était composée de 75 membres provenant de plusieurs secteurs d'activités professionnelles : administration centrale, collectivités locales, société civile, secteur privé, institutions de recherche, etc. Après dix mois d'existence, le président et les membres de la CNRF ont décidé de geler leurs activités, en invoquant deux motifs : (i) le manque de moyens pour mener à bien leur mission ; et (ii) l'immixtion du ministère chargé de la Justice dans les travaux de la CNRF.



© Sidy M. Seck



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

Avec la démission des membres de la CNRF, le processus de réforme foncière est revenu provisoirement à la case départ. Il semble judicieux de mettre à profit cette interruption du processus pour repenser les modalités de l'implication de la société civile dans les concertations entamées. En effet, les exercices antérieurs ont été marqués par une implication à géométrie variable des organisations de producteurs ruraux. Lors de l'élaboration de la LOASP, une collaboration fructueuse s'est développée entre le ministère chargé de l'Agriculture et les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR. Cette embellie dans les relations a vite cédé la place à une attitude d'ostracisme envers le CNCR, l'État ayant refusé d'engager un dialogue avec lui sur les différents dossiers concernant le secteur agricole et rural (privatisation de la société de commercialisation des oléagineux, réforme foncière, mise en œuvre de la LOASP, élaboration de la stratégie de croissance accélérée, etc.).

Le nouveau régime issu des élections présidentielles de 2012 a proclamé sa volonté de créer les conditions susceptibles de restaurer les bases d'une confiance mutuelle entre les organisations de producteurs ruraux et l'administration. Toutefois, il a oublié d'associer le CNCR aux travaux de la CNRF. Il a fallu que les leaders paysans entreprennent des démarches pour que le principe de leur intégration dans la commission soit accepté.

Des transactions foncières à grande échelle qui traduisent une évolution de la politique foncière impulsée par l'État

Les transactions foncières à grande échelle touchent plusieurs zones agro-écologiques du Sénégal. Elles concernent aussi bien des projets agricoles que des activités non agricoles et impliquent à la fois des investisseurs étrangers et des particuliers sénégalais. Ces acquisitions de terres surviennent dans un contexte marqué par trois faits majeurs : (i) l'affaiblissement de l'État en milieu rural avec la suppression des sociétés d'encadrement, suite aux programmes d'ajustement structurel ; (ii) la recomposition des exploitations familiales dans le cadre du processus de libéralisation de l'économie ; et (iii) l'émergence d'une activité agricole d'entreprise qui préfigure un nouveau modèle de développement agricole.

Les autorités politiques ont fait le pari de développer le secteur agricole en ayant recours à des investisseurs privés qui sont extérieurs au milieu rural. Pour favoriser le développement de l'entrepreneuriat agricole dans les zones les plus fertiles du pays, les pouvoirs publics ont mis en place, à travers l'Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX), un dispositif de soutien aux promoteurs privés pour l'accès à la terre. Cela a conduit au développement des transactions foncières au profit d'investisseurs privés désireux de produire des céréales, des agrocarburants, des fruits et légumes.

C'est le cas notamment dans la vallée du fleuve Sénégal : (i) des Grands domaines du Sénégal qui ont obtenu 300 hectares pour la production de tomate cerise et de maïs doux ; (ii) de la Société de cultures légumières (production de maïs doux sur 500 hectares) ; et (iii) de la Société de tomate séchée (production de tomate sur 110 hectares). D'autres régions du pays sont concernées par ces transactions foncières. C'est ainsi par exemple que la société norvégienne Agro-Africa a obtenu une concession de 200 000 hectares dans la zone de Vélingara (Casamance). Des terres ont été attribuées à des investisseurs espagnols dans la région de Kédougou (80 000 hectares pour la promotion du tourisme) et à des privés nigériens dans la zone de Ross-Béthio (40 000 hectares pour la culture de la canne à sucre).

En plus des investisseurs étrangers, certains acteurs nationaux bénéficient de ces attributions de terres. Il s'agit principalement de responsables de l'administration publique, d'opérateurs économiques, de dirigeants politiques et de dignitaires religieux. Par ailleurs, les programmes spéciaux exécutés entre 2003 et 2007 ont offert à ces acteurs la possibilité d'accéder plus facilement à la terre.

Les transactions foncières, telles qu'elles se mènent actuellement, posent trois types de problèmes :

- a) les affectations des terres ignorent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement opérées sans concertation avec les populations et élus locaux concernés ; cela indique une



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

- régression de la gouvernance, notamment dans les domaines de la participation citoyenne, de la responsabilisation et de la redevabilité des communautés rurales;
- b) les conditions de cession des terres ne sont pas connues, dans la mesure où les contrats signés entre l'État et les investisseurs privés ne sont pas rendus publics;
- c) les projets agricoles pour lesquels des terres sont attribuées aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux, car ils portent pour l'essentiel sur des produits destinés à l'exportation.

Cette situation crée des frustrations chez les producteurs ruraux qui risquent de perdre leurs terres et d'être contraints de recourir à la violence pour préserver leurs droits fonciers. Le ressentiment éprouvé par ces acteurs est d'autant plus fort que la majeure partie des terres concédées aux investisseurs privés n'est pas exploitée. Si certains investisseurs privés sont porteurs de projets agricoles qu'ils entendent réaliser de façon effective, d'autres en revanche semblent développer des stratégies visant à obtenir des gains spéculatifs à court ou à moyen terme (location des terres qui ont été concédées par les collectivités locales ou gel des terres, en attendant de pouvoir les vendre, lorsque les prix seront plus élevés).

Le climat politique et social concernant le foncier est devenu de plus en plus tendu, à cause du déficit de transparence dans la gestion des terres et de l'amplification des transactions foncières. Des mouvements de lutte contre « l'accaparement des terres » ont vu le jour dans plusieurs régions du pays où des conflits fonciers ont éclaté. La société civile s'est structurée de façon plus efficace, grâce au regroupement des différentes organisations dans un collectif²⁶ qui a mis en place un dispositif de veille, d'alerte et de mobilisation sociale chaque fois qu'un cas « d'accaparement de terres » se produit dans une localité du pays.

Selon les résultats de l'étude faite par IPAR sur les investissements italiens dans les biocarburants au Sénégal (2012)²⁷, les acquisitions de terres à grande échelle présentent des inconvénients majeurs, même s'ils offrent parfois quelques avantages aux populations locales (amélioration du bien-être, génération de fonds pour le budget des communautés rurales, création d'emplois, etc.). En effet, les données collectées dans le cadre de l'étude mettent en exergue des impacts positifs relativement limités, en particulier :

- a) des retombées ayant des effets bénéfiques réduits pour les communautés locales, en termes de diversification des revenus agricoles et de création d'emplois;
- b) des effets négatifs sur la sécurité alimentaire résultant de la réduction de la production céréalière (promotion du système de culture associée céréales/jatropha);
- c) des effets collatéraux négatifs sur le plan environnemental qui sont induits par la destruction de formations végétales consécutive aux défrichements, l'empiètement des cultures sur les forêts classées, l'utilisation non contrôlée des cours d'eaux, etc.

Ces éléments laissent à penser que l'accaparement des terres des paysans par les investisseurs privés entraîne des conséquences défavorables sur la petite agriculture paysanne. Les recherches menées récemment par l'IPAR (2010) révèlent que les transactions à grande échelle qui ont été effectuées en milieu rural concernent déjà plus de 400 000 hectares, soit près de 30,70 % des réserves foncières. Or, au même moment, le Sénégal connaît une situation démographique marquée à la fois par une forte baisse du taux de mortalité et une natalité élevée, ce qui signifie une croissance rapide de la population qui exige une augmentation de la production agricole pour subvenir aux besoins alimentaires croissants.

26. Créé en 2010, le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) regroupe une trentaine d'organisations de la société civile qui sont mobilisées en faveur d'une réforme foncière inclusive. À cet effet, le CRAFS développe de multiples actions : études, mises en débat, plaidoyer, etc. Il apporte également un appui aux populations locales qui sont engagées dans la lutte pour la préservation de leurs droits fonciers.

27. IPAR, 2012, *Impacts des investissements italiens dans les biocarburants au Sénégal. Études de cas dans les zones de Fanaye (Saint-Louis), Nétéboulou et Ndoga Babacar (Tambacounda)*.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

LA GOUVERNANCE FONCIÈRE : UN ÉTAT DES LIEUX CONTRASTÉ

La nécessité d'une évaluation de la gouvernance foncière découle de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il y a une croissance forte de la demande de terres au niveau national et à l'échelle mondiale pour la production d'aliments, d'agrocarburants et de fibres textiles. À cela s'ajoute la demande de terres pour la croissance urbaine et la nécessité d'une transformation structurelle du secteur agricole, en vue d'augmenter les revenus des producteurs ruraux et de faciliter le transfert de la main-d'œuvre hors du secteur agricole. L'amélioration de la gouvernance foncière, c'est-à-dire des modalités institutionnelles de gestion des terres, constitue un facteur clé de la croissance durable et de la réduction de la pauvreté.

Or, le contexte actuel du Sénégal est caractérisé par une fragmentation institutionnelle qui se traduit par le fait que la responsabilité foncière est répartie entre un grand nombre d'institutions publiques dont les interventions ne sont pas toujours coordonnées. Par ailleurs, on constate que les dispositions juridiques ne sont souvent pas appliquées. Compte tenu de la résistance de certains groupes sociaux qui tirent profit du statu quo dans le domaine foncier, les progrès en matière de gouvernance foncière dépendront de la capacité à réaliser un consensus élargi à l'ensemble des acteurs sur les améliorations à apporter dans le système de gestion des terres.

Pour relever ce défi, un exercice d'évaluation de la gouvernance foncière a été mené sur la base d'un outil mis au point par la Banque mondiale et d'autres institutions. Cet outil dénommé « Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) » offre la possibilité d'établir un état des lieux objectif de la gouvernance foncière, d'identifier les problèmes majeurs qui se posent et de définir les améliorations éventuelles à apporter. Le CAGF est un processus participatif qui a été piloté par IPAR entre octobre 2012 et mars 2013. Il donne une vision synoptique de certains thèmes qui ont jusque-là fait l'objet d'un traitement séparé.

Le processus CAGF a permis d'établir un consensus sur les aspects clés de la gouvernance foncière, d'identifier les pistes d'amélioration à explorer, ainsi que les mécanismes permettant de suivre et d'évaluer les progrès accomplis en matière d'amélioration de la gouvernance foncière. L'analyse de la



© Oussouby Touré



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

gouvernance foncière s'est appuyée sur la prise en compte de vingt et un indicateurs de gouvernance foncière (IGF) qui sont regroupés en cinq thématiques qui portent sur :

- a) **la tenure foncière** (cadre juridique et institutionnel);
- b) **la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité**;
- c) **la gestion des terres publiques**;
- d) **l'accès public aux informations foncières** (administration foncière);
- e) **la résolution des litiges et la gestion des conflits**.

À ces thématiques dont la prise en compte est obligatoire, l'on a ajouté une autre facultative portant sur **les acquisitions de terres à grande échelle**. Il convient de mentionner que chaque thématique comporte des indicateurs spécifiques qui revêtent des dimensions multiples. L'évaluation des 85 dimensions des IGF a révélé une situation de gouvernance foncière favorable pour 41 d'entre elles et insuffisante pour les 44 autres. Cette lecture synoptique des dimensions favorables et critiques doit tenir compte du fait que le poids de ces dimensions varie en fonction de plusieurs paramètres (milieu rural, milieu urbain, proportion de la population concernée, incidence économique et sociale, etc.).

La primauté et l'acuité des enjeux du foncier rural

L'importance des enjeux du foncier rural qui a été mise en exergue par l'exercice du CAGF renvoie à plusieurs facteurs, notamment :

- a) **la proportion élevée des terres rurales** qui représentent plus de 80 % des terres relevant du domaine national, alors que les terres faisant l'objet de titres fonciers représentent moins de 3 % des terres du Sénégal et se concentrent dans les quatre anciennes communes de plein exercice et les anciennes escales administratives et commerciales (vallée du fleuve Sénégal et bassin arachidier);
- b) **le caractère vital de la production agricole** qui assure l'alimentation des populations et l'importance de l'enjeu de la souveraineté alimentaire, tous facteurs qui interpellent au premier chef les producteurs ruraux dont la proportion au sein de la population sénégalaise s'élève à 52,3 %;
- c) **la place centrale que les exploitations agricoles familiales occupent dans le développement agricole et rural du pays**, en lien avec leur rôle dans la gestion des ressources naturelles, la création d'emplois et la réalisation des équilibres sociaux et politiques permettant de préserver la stabilité du pays.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de l'acuité de ces enjeux :

- a) l'absence d'inventaire, de cartographie et de délimitation des zones à usage agricole; ce qui constitue une contrainte à la bonne gestion du patrimoine foncier en milieu rural (sur les 385 communautés rurales que compte le pays, seules 52 disposent de POAS, soit 13,5 %);
- b) le caractère précaire du droit d'usage conféré par la LDN, du fait qu'il peut être remis en cause, à tout moment, par l'État pour cause d'utilité publique²⁸ ou par le conseil rural pour motif d'intérêt général. Cette situation de vulnérabilité foncière affecte tout particulièrement les jeunes et les femmes. Déjà marginalisée dans le système coutumier, cette catégorie de la population a encore aujourd'hui très peu accès aux droits fonciers formels, ce qui limite considérablement ses capacités à investir dans l'exploitation des terres agricoles;

28. Il convient de mentionner que tous les droits de propriété, quel que soit le régime juridique, peuvent être remis en cause par l'État pour cause d'utilité publique. Dans le cas spécifique du Sénégal, lorsque l'État décide de procéder à l'immatriculation d'une portion affectée du domaine national, il n'y a que le remboursement des impenses. Dans les zones urbaines, les zones classées et les parties non affectées des zones pionnières, l'immatriculation ne nécessite même pas une déclaration d'utilité publique du projet pour lequel la mesure est envisagée. Par ailleurs, certains observateurs attirent l'attention sur la difficulté à définir ce qu'est un projet d'utilité publique et qui justifierait que l'État puisse immatriculer des terres dans son domaine privé. À ce sujet, Le Roy (1985) souligne que « derrière l'État, des intérêts privés veillent tels des charognards (...) ». Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont rendus possibles par le flou qui entoure la notion d'utilité publique. Cette notion n'a pas fait l'objet d'une définition précise. « Il n'y a qu'une énumération, à travers l'article 2 de la loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, des cas pour lesquels l'utilité publique peut être retenue. Il n'est donc pas étonnant que la notion se soit élargie au fil du temps, sous la pression de facteurs politiques économiques et sociaux » (Dièye, 2012).



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

- c) l'amplification des transactions foncières à grande échelle qui suscite des inquiétudes d'autant plus vives que les affectations des terres aux investisseurs privés ignorent, le plus souvent, les logiques locales de gestion foncière et sont généralement opérées sans concertation avec les populations concernées ;
- d) le décalage observé entre l'option en faveur de la privatisation des terres prônée par certains groupes d'acteurs et le souci des producteurs ruraux qui souhaitent une sécurisation de leurs droits fonciers et un encadrement des transactions foncières et des cessions de terres aux investisseurs privés. À cela s'ajoute, de façon plus large, les divergences entre les promoteurs de l'agrobusiness et des exploitations familiales quant au modèle de développement de l'agriculture qu'il faudrait promouvoir.

La régularisation foncière en milieu urbain, une équation difficile à résoudre

● Les aléas inhérents à la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine

Dans les zones urbaines, les conditions requises pour formaliser des droits sur un terrain à usage résidentiel sont différentes, selon que le terrain se situe sur le domaine de l'État (public ou privé) ou sur le domaine national. Lorsqu'il s'agit d'une parcelle relevant du domaine de l'État, elle doit d'abord être située dans une zone lotie. L'occupant doit ensuite adresser au receveur des Domaines une demande qui est instruite, après vérification par différents services techniques (Cadastre, Urbanisme, etc.). Après instruction et quelle que soit la région concernée, le dossier est transmis à Dakar à la Commission de contrôle des opérations domaniales (CCOD) qui doit entériner chaque attribution sur le domaine de l'État (art. 55 du Code de domaine et décret n° 81-557). Les décisions favorables de la Commission sont suivies de la délivrance d'un titre approuvé par le ministère de l'Économie et des Finances. Il s'agit généralement, d'un bail pour le domaine privé de l'État ou le domaine national (après immatriculation). Le bail peut être transformé en titre foncier au nom du bénéficiaire s'il sollicite la cession définitive après la mise en valeur. Le décret n° 2010-400 du 23 mars 2010, établit pour toutes les zones et sur l'ensemble du territoire national, un barème des prix du loyer pour l'occupation du domaine privé immobilier de l'État. Le montant de ce loyer « est fixé sur la base du tiers (1/3) de la valeur vénale des terrains, par application d'un taux de 2 % ».

Les terres du domaine national situées en zone urbaine relèvent d'une « cogestion » entre l'État et les communes, conformément à l'article 25 de la loi n° 96-07²⁹ et au décret n° 96-1130 qui en porte application. En ce qui concerne ces terrains, le conseil municipal délibère pour la réalisation d'un lotissement. Le maire reçoit ensuite les demandes de parcelles et les transmet au receveur des Domaines pour instruction. Les demandes sont examinées par une commission d'attribution dont les décisions donnent lieu, après approbation du préfet, à des baux établis par le service des Domaines et approuvés par le gouverneur de région.

Ces opérations sont en principe gratuites. Dans la réalité, les bénéficiaires paient des frais de bornage dont le montant est fixé par arrêté du conseil municipal de chaque commune. Par exemple, la commune de Saint-Louis par délibération n° 4/c SL du 18 février 2006 a fixé les frais de bornage pour le lotissement de « Ngallèle 2000 » comme suit (*Plançon et Ndiaye, 2010*) :

- 1 000 FCFA par m² pour les parcelles de 150 m², soit 150 000 FCFA la parcelle ;
- 1 500 FCFA par m² pour les parcelles de 200 m², soit 300 000 FCFA/parcelle ;
- 2 000 FCFA CFA par m² pour les parcelles de 300 m², soit 600 000 FCFA/parcelle.

29. L'article 25 de la loi n° 96-07 stipule en effet que « les terrains du domaine national sis dans les zones urbaines peuvent être immatriculés au nom de l'État et affectés aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs. La propriété des terrains immatriculés reste à l'État dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines. Toutefois, la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements est 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'État ».



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

L'opération réputée gratuite se révèle finalement très coûteuse dans beaucoup de cas. Les montants sont d'autant plus variables qu'ils sont fixés librement par chaque commune. À cela s'ajoutent d'autres difficultés qui sont liées à l'absence de délimitation précise des zones dites résidentielles dans les agglomérations urbaines. En effet, dans toutes les villes du pays, des terrains deviennent résidentiels par « la force de l'occupation ». L'accroissement démographique et le coût élevé des terrains conduisent les populations à occuper et à construire dans des zones classées *non aedificandi*, telles que les zones inondables ou sujettes à des affaissements de terrain. Beaucoup de quartiers spontanés ou irréguliers se sont ainsi développés dans les villes, en raison d'un manque de contrôle et du non-respect des conditions requises d'installation et de construction prévues par la loi.

● Des difficultés de maîtrise du marché foncier, en lien avec les lacunes dans l'application des dispositions relatives aux restrictions sur l'occupation du sol

Il existe en zone urbaine des restrictions sur l'occupation du sol, la propriété et le transfert de la terre. Ces restrictions sont fonction du type de domaine et de droit. Le contrôle du respect des règles d'occupation du sol et des servitudes définies dans le Code de l'urbanisme et dans la réglementation portant sur les lotissements relève de la compétence des services techniques (Urbanisme, Domaines, Cadastre, etc.), de la municipalité et des autorités administratives.

Les restrictions portant sur le prix des parcelles nues et les loyers sont définies par le décret n° 81-683 du 16 juillet 1983 qui fixe les conditions d'évaluation des immeubles. Les services de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre sont chargés de procéder aux vérifications nécessaires.

Les autorisations concernant les transactions foncières pour les détenteurs de droits au niveau du domaine de l'État sont délivrées par le receveur des Domaines. Les autorisations de transaction portant sur des immeubles dont le prix excède 10 000 000 FCFA sont accordées par le ministère de l'Économie et des Finances.

Dans la pratique, on constate que ces dispositions ne sont pas pleinement appliquées. Le contexte qui prévaut actuellement est caractérisé par la non-maîtrise du marché foncier. Les terres du domaine national en zone urbaine font l'objet de diverses transactions. De même, les opérations domaniales qui requièrent une autorisation préalable des services techniques compétents (Conservation des domaines et Division du contrôle économique chargée des Opérations domaniales) ne sont pas déclarées. Ainsi, on observe fréquemment des problèmes liés à la non-mutation de titres fonciers, de bail ou de droits réels qui sont cédés ou vendus à d'autres particuliers. Ces derniers se contentent généralement de disposer d'un acte de vente et ne font pas transcrire la transaction dans le registre de la conservation foncière.

Par ailleurs, on constate que les règles d'urbanisme et les servitudes relatives à l'habitat, à la salubrité, à l'usage des parcelles ne sont souvent pas respectées en zone urbaine, en raison de la négligence ou de l'insuffisance de moyens des services chargés du contrôle. Il en résulte un développement des occupations irrégulières sur des sites non lotis et parfois insalubres, comme dans l'agglomération de Dakar (*Pikine et Guédiawaye*) où près de 2 000 hectares sont occupés par logements irréguliers (*IAGUI/ONU-Habitat, 2005*).

● Cap vers des villes du Sénégal sans bidonvilles

En milieu urbain, l'occupation foncière est caractérisée par l'importance des formes d'habitat non planifiées (habitat spontané régulier et irrégulier). Des dispositions légales permettent la régularisation, mais la procédure est souvent rendue difficile par les goulots d'étranglement administratifs et les difficultés de recouvrement du produit de la vente des parcelles.

La planification de l'occupation du sol et de l'aménagement du territoire urbain se décline à travers plusieurs instruments : (i) les schémas directeurs d'aménagement d'urbanisme ; (ii) les plans directeurs d'urbanisme ; (iii) les plans d'urbanisme de détail ; et (iv) les plans de lotissement. Dans les grands centres urbains, l'application de ces outils accuse un retard considérable qui résulte de l'effet combiné de plusieurs facteurs (lenteur des procédures administratives, déficit de moyens humains et financiers



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL : ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

des structures chargées de l'administration du foncier, manque de rigueur dans l'élaboration des plans, etc.). D'un autre côté, les plans élaborés sont très vite dépassés par l'ampleur de la pression démographique et la demande de terrains à usage d'habitation (Seck, 2012). Il en résulte des extensions urbaines incontrôlées, spontanées et irrégulières qui se développent rapidement, en particulier dans la région de Dakar où l'habitat irrégulier concerne plus de 30 % des superficies habitées³⁰. Face à ce phénomène, le seul recours possible est la restructuration, en vue d'accommoder l'occupation avec les règles d'urbanisme.

La procédure de la régularisation foncière peut s'avérer longue. La complexité des mesures à prendre dépend du statut du sol. Dans les quartiers à régulariser, on rencontre trois statuts fonciers différents (Precht, 2004³¹) : (i) les terrains non immatriculés, faisant partie du domaine national ; (ii) les terrains immatriculés appartenant à l'État (titres fonciers de l'État) ; et (iii) les terrains immatriculés appartenant à des tiers (titres fonciers privés). En fonction du statut foncier de la zone devant faire l'objet de la régularisation, les procédures à appliquer sont différentes (mutation, immatriculation préalable au nom de l'État, expropriation, etc.).

En ce qui concerne les procédures d'expropriation, il convient de souligner que dans le cadre du domaine national, la dépossession peut résulter soit d'une immatriculation pour cause d'utilité publique soit d'une désaffectation. En cas d'immatriculation des zones affectées du domaine national, cette décision s'accompagne toujours d'une indemnité de dépossession. En réalité, il s'agit d'un remboursement des impenses, le prix du sol n'étant pas pris en compte. L'occupation illégale d'un terrain ne permet pas de prétendre à une indemnisation, en cas de perte de l'usage de la parcelle. Dans les faits, certaines occupations irrégulières ont donné lieu à des indemnisations pour des projets de grande envergure (cas de l'autoroute à péage).

Aux termes des dispositions de la législation foncière, les terres du domaine de l'État peuvent faire l'objet d'une occupation privative, mais seules celles du domaine privé peuvent être soumises au régime de baux ordinaires ou emphytéotiques. L'évaluation du CAGF a mis en relief la faiblesse du taux du loyer des baux, comparativement aux pratiques qui prévalent entre les particuliers. De plus, le système de recouvrement s'avère peu performant dans la mesure où les bénéficiaires de baux, d'autorisations ou de concessions ne s'acquittent qu'exceptionnellement de leurs obligations financières.

Sur un autre plan, on constate que l'imposition du foncier bâti et non bâti constitue le maillon faible du système de collecte des recettes fiscales. Cet état de fait est lié à plusieurs facteurs : (i) le caractère déclaratif du système fiscal fonctionne comme une entrave à l'enregistrement des contribuables redevables d'impôts ; (ii) la déclaration d'impôt bien qu'étant obligatoire n'est effectuée que par une minorité de contribuables ; (iii) les recettes issues des impôts fonciers sont affectées aux collectivités locales qui n'interviennent pas dans la chaîne fiscale ; et (iv) la lourdeur des méthodes d'évaluation des valeurs locatives qui constituent la base d'imposition. Ces contraintes engendrent plusieurs conséquences négatives, en particulier : (i) une faible maîtrise de l'assiette des impôts fonciers ; (ii) un manque de civisme fiscal entretenu par l'instauration du système déclaratif ; et (iii) un déficit d'équité fiscale.

Dans plusieurs quartiers irréguliers ou d'habitats spontanés, la formalisation des droits peut passer par une opération de restructuration conduite par la puissance publique. La première expérience a eu lieu dans la région de Dakar à Dalifort, à partir de 1985. Les résultats concluants de l'expérience de Dalifort ont conduit à l'adoption d'une nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, formalisée par le décret n° 91-748 du 29 juillet 1991³². L'État a également favorisé l'émergence d'un organisme privé d'utilité publique, la Fondation Droit à la ville (FDV) qui intervient comme maître d'ouvrage délégué pour l'État et les collectivités locales.

30. Ministère de l'Habitat et de la Construction, 2004, *L'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance. Rapport final*.

31. Precht R. et al., 2004, *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne*.

32. L'adoption de cette politique a permis de répliquer l'expérience de Dalifort dans d'autres quartiers de Dakar (Pikine irrégulier Sud, Arafat) et dans d'autres villes de l'intérieur (Bignona, Saint-Louis, Richard Toll) et plus récemment à Thiès, Kaolack avec l'appui de la Coopération allemande (GTZ/PRHS/KFW) et l'Union européenne (UE) (IAGU/UN-Habitat, 2005).



CONCLUSION : DE LA NÉCESSITÉ D'IMPULSER UN DÉBAT NATIONAL SUR LA POLITIQUE FONCIÈRE COMME PRÉALABLE À TOUT EFFORT DE PRODUCTION LÉGISLATIVE

L'exigence d'une réforme foncière est régulièrement réaffirmée depuis près de deux décennies, mais le processus tarde à se concrétiser à cause de divergences de fond entre les différents groupes d'acteurs sur les finalités, les enjeux et les modalités de conduite de cette réforme. On constate qu'il existe des divergences profondes entre les organisations de la société civile et les institutions publiques (DAPS et APIX en particulier) sur la question des droits fonciers et de la propriété qui occupe une place centrale dans le projet de réforme foncière.

Face à une telle situation, il est indispensable d'impulser une concertation inclusive permettant aux différentes catégories d'acteurs d'exprimer leurs points de vue et de chercher des voies acceptables pour l'ensemble des parties prenantes. Une telle option permettrait d'éviter l'écueil consistant à considérer la réforme foncière comme un processus essentiellement normatif. Il faudra s'attacher au départ à rechercher un consensus sur les finalités de la réforme foncière, ainsi que sur les objectifs à moyen et long termes de la nouvelle législation.

Cette démarche qui vise à définir tout d'abord une politique foncière est plus pertinente. En effet, le fait de travailler directement sur la base d'une loi pose problème, à cause de la complexité et de la subtilité du langage juridique. Autrement dit, l'adoption d'une démarche à caractère normatif comporte le risque d'exclure des concertations les acteurs de la société civile, puisque ces derniers ne seront pas en mesure d'appréhender les enjeux des discussions.

À l'inverse, si l'on accorde la priorité à l'élaboration d'un document de politique foncière, cela donne à tous les acteurs la possibilité d'exprimer réellement leurs points de vue sur les questions de fond qui concernent notamment : (i) les finalités de la réforme foncière ; (ii) l'articulation entre la question foncière et les enjeux du développement économique et social (insertion des jeunes, souveraineté alimentaire, gestion des conflits, équité dans l'accès à la terre, etc.) ; et (iii) les politiques d'accompagnement de la réforme foncière (crédit rural, aménagement des terres, outils de gestion foncière, etc.). Il semble plus judicieux de travailler à construire un consensus sur ces questions cruciales et la loi viendra après, sous forme de traduction juridique des accords déjà conclus. ●



BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE, 2012, *Enquête démographique et de santé à indicateurs multiples (2010-2011). Rapport final*.
- BEN ARROUS M. et SYLVA E., 1998, « L'État, l'environnement et le politiquement correct », in : *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal*, IUED/UNRISD, Genève.
- BENKAHLA A. et SECK S. M., 2010, *Pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal*, Dakar, Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).
- CENTRE DE SUIVI ÉCOLOGIQUE, 2000, *Caractérisation des systèmes de production agricole au Sénégal. Document de synthèse*.
- CNCR, 2004, *Canal rural*, organe trimestriel d'information du CNCR, n° 6.
- COLLECTIF STRATÉGIE ALIMENTAIRE, 2011, *Sécurité alimentaire et organisations intermédiaires : évaluation et identification des besoins de renforcement des capacités des organisations de producteurs dans six pays de l'UEMOA et de la CEDEAO. Rapport Pays Sénégal*, Projet WAF/6349, Bruxelles, avril 2011.
- DIÈYE A., 2011, *Note d'analyse juridique. Impact des réformes foncières projetées sur le système foncier en général et sur la situation et le devenir des exploitations familiales en particulier*, Dakar, Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).
- DIÈYE A., 2012, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Compte rendu du panel sur « la gestion des terres publiques »*, IPAR.
- DIOP F. et al., 2012, *Droits des femmes et accès au foncier : une citoyenneté à conquérir*, Éditions l'Harmattan, Paris.
- DUPIRE M. et al., 1974, « Résidence, tenure foncière et alliance dans une société bilinéaire (Serer du Sine et du Baol au Sénégal) », in : *Études et essais*, vol. 14, n° 55.
- ENDA PRONAT et GRAFOSEN, 2011, *Amélioration et sécurisation de l'accès des femmes au foncier au Sénégal*, Publication du CRDI.
- FALL A. S. et al., 2011, *Les dynamiques de la pauvreté au Sénégal : pauvreté chronique, pauvreté transitoire et vulnérabilités*, UNICEF - IRD - Chronic Poverty Research Centre - ministère de la Femme, des Organisations féminines et de la Protection de l'enfance - ANSD.
- FAO, 2005, *Thésaurus multilingue du foncier. Deuxième version revue et augmentée*, Rome, FAO.
- FAYE J., 2008, *Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal*, IIED, Dossier n° 149.
- FAYE J., BÂ C. O., DIÈYE P. N., DANSO-KHO M., 2007, *Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006). Rapport de la première phase de RuralStruc*, Banque mondiale, Asprodeb.
- FAYE J., 2008, *Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal*, IIED, Dossier n° 149.
- GROSMAIRE J.-L., 1957, *Éléments de politique sylvo-pastorale au Sahel sénégalais*, Saint-Louis, Service des Eaux et Forêts, 18 fascicules photocopiées.
- GUENGANT J.-P. et al., 2011, *Comment bénéficier du dividende démographique ? La démographie au centre des trajectoires de développement dans les pays de l'UEMOA. Analyse Pays Sénégal*, Initiative conseil international, Burkina Faso, AFD, Paris.
- IPAR, 2010, *Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal. Esquisse d'un nouveau phénomène*.
- IPAR, 2012, *Impacts des investissements agricoles dans les biocarburants au Sénégal. Études de cas dans les zones de Fanaye (Saint-Louis), de Nétéboulou et de Ndoga Babacar (Tambacounda)*.
- LEROY E., 1985, « La loi sur le domaine national a vingt ans. Joyeux anniversaire ? », in : *Monde en développement*, T. 13, n° 52.



AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL :
 ENJEUX ACTUELS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

- IAGU/ONU-Habitat, 2005, *La petite fabrique du développement urbain durable : l'Agenda 21 Local de Guediawaye (Sénégal) entre in-jonctions et appropriations*.
- Ministère de l'Agriculture, 1996, *Plan d'action foncier du Sénégal*, Dakar, ministère de l'Agriculture, Cabinet Panaudit.
- Ministère de l'Habitat et de la Construction, 2004, *L'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance. Rapport final*.
- NDIAYE P., 1996, « L'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles. Le cas du Sénégal », in : *Développement durable au Sahel*, Éditions Karthala.
- N'GAÏDÉ A., *Sans date : identités ethniques et territorialisation en Casamance*, Codesria, Dakar.
- PLANÇON C. et NDIAYE B. C., 2010, *Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal. La fiducie comme mode d'appropriation de la terre?*
- PRECHT R. et al., 2004, *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne*.
- SAED/PACR, 2010, *Plan d'occupation et d'affectation des sols de la Communauté rurale de Diama*, Saint-Louis, SAED/PACR, 61 p.
- SECK S. M., D'AQUINO P., CAMARA S., 2013, *Diagnostic territorial sommaire des communautés rurales de la zone du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS)*, Dakar, PDIDAS, Cirad, 505 p.
- SECK S. M., 2012, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Note de cadrage du panel sur « l'utilisation du sol, planification et développement urbains »*, Dakar, IPAR, 16 p.
- TOURÉ O., BA C. O., DIÈYE A., FALL M. O. et SECK S. M., 2013, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Rapport final*, IPAR.
- WANE Y., 1969, *Les toucouleurs du Fouta Toro : stratification sociale et structures familiales*, collection « Initiation et études africaines » n° 25, IFAN, Dakar.