

SOMMAIRE

<i>Eléments de cadrage du processus de réforme foncière centres sur le domaine national</i>	2
1. Le contexte.....	2
2. La loi relative au domaine national : consistance et état de mise en œuvre	3
3. Les orientations de la politique foncière	6
4. Les perspectives de la réforme foncière	9
4.1 Analyse des convergences et divergences des différentes positions et propositions développées par les acteurs	10
4.2 Axes et hypothèses d'une réforme	12
5. Eléments de méthodologie pour une conduite participative et inclusive de la réforme foncière.....	17
<i>Annexe 1: Historique du régime foncier au Sénégal</i>	18
<i>Annexe 2: Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.</i>	21
<i>Annexe 3: Extraits de la Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.....</i>	24
<i>Annexe 4: Extraits de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.....</i>	25
<i>Annexe 5: Principales conclusions issues de l'évaluation de la gouvernance foncière.</i>	26
<i>Annexe 6: Les conflits fonciers et la difficulté de leur règlement</i>	28

Eléments de cadrage du processus de réforme foncière centres sur le domaine national

1. Le contexte

En raison des enjeux de divers ordres qui s'attachent à sa gestion, le foncier constitue une problématique centrale pour la prise en charge de laquelle de nombreuses initiatives ont été développées par les différents régimes qui se sont succédé au Sénégal, quel que soit leur référentiel de gouvernance (socialisme, libéralisme), sans toutefois, produire les effets escomptés. En effet, de la période coloniale à celle post-indépendance, plusieurs initiatives ont été prises à l'effet de mieux appréhender la question foncière (annexe 1).

Fort de cet objectif, le Sénégal, au lendemain de son accession à la souveraineté internationale, a adopté la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (annexe 2), avec notamment deux objectifs majeurs :

- uniformiser le régime juridique et supprimer la propriété coutumière ;
- permettre à l'Etat de mener son projet de développement économique du pays.

Toutefois, la loi relative au domaine national pour révolutionnaire et novatrice qu'elle soit, souffre, à l'épreuve de la pratique, d'un certain nombre de limites objectives qui appellent, pour leur prise en charge correcte, la définition de nouveaux axes de réforme.

Ainsi, conscient desdites limites et de l'impératif d'une réforme foncière, le Gouvernement du Sénégal, s'inscrivant dans une dynamique de modernisation de l'agriculture, a adopté en 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Cette loi pose le principe de la nécessaire réforme de la législation foncière suivant un horizon temporel de deux ans à compter de sa promulgation.

Pour concrétiser cette volonté politique, la Présidence de la République a mis en place, 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 dans un délai de six mois après sa mise en place.

La démarche méthodologique de la CNRDT jugée à l'époque peu fédératrice parce qu'excluant des acteurs majeurs comme les organisations de producteurs ruraux, a affecté négativement la qualité du document produit et intitulé « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* ». En raison du caractère peu inclusif du processus, les recommandations de la CNRDT se sont avérées contraires à la philosophie qui sous-tend la LOASP et la politique de décentralisation.

Ainsi, pour corriger les erreurs du passé, le Gouvernement du Sénégal, sous l'impulsion de Monsieur le Président de la République, a mis en place, par décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF), avec les missions suivantes :

- conduire toutes les études et recherches relatives à l'occupation du domaine de l'Etat et du domaine national ;

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

La CNRF, loin de traduire simplement un changement de dénomination, a pris l'option de privilégier une approche basée sur la mise en place de plateformes de dialogue et de cadres de réflexion ouverts à tous les acteurs en lieu et place d'une approche exclusivement normative.

A cette fin, les défis importants ci-après sont à relever :

- i) le défi de mener à terme et de réussir la réforme : ce défi est important et urgent à relever en raison notamment de nombreuses tentatives de réforme inabouties. En effet, depuis une vingtaine d'années, l'Etat a impulsé des processus parallèles d'élaboration d'une réforme foncière, avec une implication, à des échelles de représentation variables, des organisations de la société civile ;
- ii) le défi de l'appropriation : la réussite de la réforme ne sera pas seulement appréciée à l'aune de la pertinence des recommandations qui en résulteront, mais aussi et surtout, à celle de son appropriation par l'ensemble des acteurs. Une telle appropriation ne peut être que la résultante d'une démarche intégratrice et inclusive.

Relever ces défis, c'est réussir la réforme qui sera axée, principalement, sur la loi relative au domaine national en ce qu'elle concerne l'essentiel des terres du Sénégal. En outre, la mise en œuvre de cette loi pose problème au regard des nombreux enjeux et interrogations sur sa pertinence dans le contexte actuel.

Partant d'un diagnostic exhaustif de l'existant, il conviendra d'identifier les différentes limites liées à la mise en œuvre de la LDN et de définir les grandes orientations à retenir dans le cadre de la définition d'une nouvelle politique foncière. Toutefois, la seule identification des limites ne saurait suffire. Il sera en effet nécessaire de décliner les différentes perspectives dont l'opérationnalisation obéira à une démarche méthodologique suffisamment inclusive pour une large appropriation par tous les acteurs du processus.

2. La loi relative au domaine national : consistance et état de mise en œuvre

La loi relative au domaine national est souvent qualifiée de révolutionnaire par les acteurs du système foncier pour avoir permis, entre autres :

- la simplification du régime juridique des terres ;
- la consécration d'un domaine national insusceptible d'appropriation privée ;
- l'organisation de modes particuliers de gestion et d'exploitation de ce domaine.

Avec cette loi, une catégorie juridique foncière originale, difficile à intégrer dans les classifications traditionnelles, a été adoptée dans un contexte post-indépendance caractérisé par la nécessité de répondre aux impératifs de développement du pays par :

- la libération des paysans des servitudes ancestrales qui s'est traduite par la suppression des redevances coutumières et la mise en veilleuse de la distinction, jadis opérée, entre la maîtrise et l'exploitation du sol ;
- la maîtrise du sol par l'Etat pour l'exécution des plans de développement ;
- la promotion d'un développement endogène.

Conçue à l'époque comme un instrument de développement, la loi relative au domaine national est adossée sur un certain nombre de principes majeurs :

- la gratuité de l'accès à la terre ;
- l'impossible appropriation privée du sol ;
- l'inaliénabilité, l'incessibilité et l'intransmissibilité des terres ;
- la décentralisation de la gestion des terres situées dans les zones de terroir et les zones urbaines.

Cependant, les effets recherchés ont été obérés par diverses carences liées notamment :

- au retard noté dans le processus de mise en place des communautés rurales ;
- à l'imprécision des notions de mise en valeur et de membres de la communauté rurale ;
- au retard dans la mise en place des outils de gestion foncière et territoriale (dossier foncier, registre foncier...).

En outre, la mise en œuvre de la loi a été entravée par les résistances sociales. Par-delà ces problèmes, la substance même de la loi est interrogée aujourd'hui en raison, notamment du simple droit d'usage qu'elle confère.

Les limites objectives liées à la nature juridique du titre d'occupation du domaine national plaident en faveur de la relecture de la loi n° 64-46. En effet, cette nature juridique est préjudiciable à l'investissement dans la mesure où les occupants du domaine national ne disposent que d'un droit d'usage inaliénable, incessible et intransmissible. Cette loi est source d'insécurité juridique dans la mesure où elle crée un domaine national, ensemble non immatriculé, n'appartenant ni à l'Etat, ni aux occupants. En conséquence, l'hypothèque qui constitue l'unique sûreté réelle immobilière applicable au Sénégal n'est pas envisageable sur les terres du domaine national.

Encadré n°1 : La gestion foncière dans le contexte de l'exploitation des terres irrigables (l'exemple de la vallée du fleuve Sénégal).

Depuis l'indépendance, les autorités sénégalaises ont fait de la promotion des aménagements hydro-agricoles dans le Delta et la vallée du Fleuve Sénégal, une priorité pour développer l'agriculture en la soustrayant des aléas climatiques. La réalisation des barrages (Diama et Manantali) a accru les potentialités de développement de cette région, tout en améliorant l'hydraulicité du fleuve. Jusqu'à la fin des années 1990, les aménagements hydro-agricoles ont été financés par l'Etat sur ressources publiques et sur crédits des partenaires au développement. Dans la zone qui concentre la majeure partie des aménagements en l'occurrence celle du Delta, le contrôle du foncier était assuré par l'Etat via la SAED, en raison de son classement en zone pionnière. Les politiques de libéralisation initiées à partir

des années 1980 se sont traduites par un désengagement progressif de l'Etat des fonctions marchandes dans l'agriculture, mais également de la gestion foncière, avec le reversement en 1987, des zones pionnières dans la zone des terroirs.

Malgré les efforts consentis depuis l'indépendance, les résultats du développement de l'irrigation sont restés en deçà des objectifs visés par l'Etat et ses partenaires au développement. Les aménagements sont sous exploités et leur défaut d'entretien se traduit par une dégradation rapide, entraînant des réhabilitations coûteuses. Les difficultés rencontrées par l'Etat dans la mobilisation de ressources extérieures et destinées au financement des aménagements ont conduit à l'adoption d'une nouvelle approche fondée sur un partenariat public/privé. Cette nouvelle approche visant à renforcer le développement de l'irrigation, s'accompagne « d'arrangements » dans le domaine foncier, en vue de contourner les contraintes liées à la loi sur le domaine national.

Pour la réalisation de projets en cours ou en préparation dans la vallée du fleuve, des négociations ont été engagées avec les populations locales concernées en vue de contourner les rigueurs de la législation. Ces tentatives répondent aux conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds qui appuient différents projets : PDMAS, 3PRD et PDIDAS.

Le processus que conduit la CNRF doit accorder une attention particulière au foncier irrigable. Ce souhait a été exprimé par certains participants à l'atelier de lancement organisé par la CNRF le 19 novembre 2014.

Le constat aujourd'hui est que l'Etat n'a plus les moyens de financer comme par le passé les aménagements hydro-agricoles et les bailleurs de fonds déplorent le fait que les investissements réalisés ne sont pas valorisés de façon efficace et optimale. Or le développement de l'irrigation est indispensable d'une part, pour valoriser les investissements coûteux et d'autre part, pour accroître, diversifier et sécuriser la production agricole nationale.

Ce constat et cette double nécessité ont conduit l'Etat et les bailleurs à militer en faveur d'une implication du secteur privé national et étranger dans le financement du développement hydro-agricole. Pour contourner les rigueurs imposées par la loi sur le domaine national les promoteurs des expériences citées ci-dessus ont engagé des négociations avec les CR et les populations concernées.

Dans le contexte spécifique de la vallée du fleuve Sénégal, le foncier irrigable comporte une autre dimension importante. Il s'agit du faible taux de mise en valeur des périmètres publics existants et de leur dégradation rapide, faute d'entretien. Cette situation fait naître l'idée, soutenue par l'Etat et les bailleurs de fonds, de la nécessité d'engagements contractuels entre les Pouvoirs publics et les utilisateurs des infrastructures hydro-agricoles. C'est de cette préoccupation qui a conduit à l'adoption, en 2007, de la charte du domaine irrigué (CDI) de la vallée du fleuve Sénégal. La SODAGRI est entrain d'élaborer une charte similaire pour la zone de l'Anambé, avec l'appui de l'UICN.

De l'avis de la CNRF, la problématique du foncier irrigable pose trois questions essentielles:

- quelle politique et législation foncières pour permettre aux investisseurs d'accéder au foncier irrigable ? Mais au-delà de la terre, il y a aussi la problématique de l'accès à l'eau et celle de son financement qui ne se réduit pas uniquement au coût de la mobilisation de la ressource à travers le système de pompage. Cette question devra être approfondie avec les services de l'hydraulique, la SAED, etc. :*
- comment favoriser une mise en valeur efficace, optimale et durable des aménagements hydro-agricoles surtout dans le cas des investissements publics*

productifs à assise foncière ? Cela renvoie à la problématique des normes de mise en valeur et de la contractualisation qui sous-tend la CDI.

- *Quelle démarche pour favoriser le développement d'un élevage intensifié et mieux intégré avec l'agriculture irriguée dans la vallée du Fleuve Sénégal ?*

En outre, le contexte ayant prévalu à l'adoption de cette loi a fondamentalement changé. Il est donc urgent de repenser la législation foncière pour l'adapter aux exigences de l'heure marquées par :

- une évolution des options et stratégies de développement de l'Etat ;
- le désengagement de l'Etat, avec pour effet la montée en puissance du secteur privé ;
- le besoin de moderniser les exploitations agricoles et d'accroître la productivité agricole ;
- la nécessité de satisfaire les besoins de financement des exploitations familiales ;
- la nécessité d'attirer les investissements dans le secteur agricole et rural.

Au-delà du changement des éléments de contexte, certaines obsolescences militent en faveur du toilettage du texte, notamment :

- le caractère limitatif du critère d'appartenance à la collectivité, comparativement à la nécessité d'attirer et de sécuriser les investissements ;
- la perception restrictive de la notion de mise en valeur, réduite à la seule capacité familiale qui ne favorise pas l'intensification de la production agricole ;
- l'incessibilité et l'intransmissibilité des droits qui ne favorisent pas la mobilité foncière, ni l'investissement familial et sa pérennisation.

Pour garantir un réel succès du processus de réforme, il est indispensable non seulement de capitaliser les différentes tentatives qui ont été menées jusqu'ici, mais aussi de définir une politique foncière répondant à des objectifs clairement définis.

3. Les orientations de la politique foncière

La réforme foncière doit s'appuyer sur la clarification de la ligne de conduite de l'action publique relative à la terre et des choix qui déterminent les systèmes fonciers permettant de prendre en charge des enjeux diversifiés. Cette préoccupation est présente dans la LOASP qui préconise en son article 22 :

- *la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales ;*
- *la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables ;*
- *la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale ;*
- *l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.*

Sur la base de ces orientations, la réforme doit permettre, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 22 (annexe 3), d'atteindre les objectifs suivants :

- *la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales ;*
- *l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ;*
- *la dotation de l'Etat et des collectivités locales en ressources naturelles ;*
- *l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural et industriel.*

Ces objectifs visent à moderniser l'agriculture qui constitue, pour l'Etat, l'un des leviers forts d'une politique de développement durable (lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, promotion de l'emploi, gestion des ressources naturelles, ...).

La loi susvisée, tout en définissant le cadre global dans lequel devrait s'intégrer toute réforme foncière, fixe également en son article 23 l'horizon temporel de son adoption, en disposant : « *une nouvelle politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée Nationale dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi* ».

La CNRF, sur le fondement de l'article 23 de la LOASP, préconise la prise en compte d'autres exigences qui concernent notamment :

- l'articulation de la politique foncière avec la politique agricole et rurale ;
- l'articulation et la mise en cohérence avec l'Acte III de la décentralisation qui supprime les communautés rurales ;
- la facilitation de l'accès des groupes vulnérables au foncier, notamment les jeunes, les femmes, etc. ;
- la sécurisation foncière des exploitations familiales, des investisseurs privés et des autres usages des ressources naturelles (pastoralisme, tourisme, habitat, mines, etc.) ;
- la mise en cohérence de la politique foncière avec les textes sectoriels comme les codes forestier, de l'environnement, de l'eau, des investissements, des mines, etc. ;

Cette dernière exigence se justifie d'autant que la structuration qui semble établir une séparation nette entre les terrains domaniaux n'est, en réalité, que formelle. La réalité révèle des interférences et superpositions de nature à complexifier la gestion domaniale, dans un contexte où le même espace est souvent utilisé à des fins multiples (élevage, cueillette...). Cette diversité des besoins et des intérêts fonde la multiplicité des droits d'accès et d'usage.

Par ailleurs, il est à noter que les immeubles du domaine public renferment toujours une double domanialité. Mais aussi longtemps que ces immeubles relèvent du domaine public, cette condition triomphe sur leur domanialité originelle. C'est le cas des mines. C'est ainsi que par exemple que les droits d'exploitation pastorale exercés sur un espace même s'ils sont formellement reconnus peuvent être remis en cause dès lors que des ressources pétrolières sont découvertes dans le sous-sol. Le déclassement aura pour effet d'enlever à l'immeuble son caractère de domanialité publique et de lui faire retrouver sa condition première, c'est-à-dire, de domaine privé, s'il est immatriculé, ou de domaine national, dans le cas contraire.

Encadré n°2 : L'exploitation des mines, un défi de complexité du point de vue juridique.

La situation est plus complexe dans le cadre de l'exploitation des mines qui peut conférer à la terre une triple domanialité. Aux termes des dispositions de l'article 28 de la loi n°2003-36 du 24 novembre 2003 portant code minier «la délivrance d'un titre minier d'exploitation confère au titulaire... un droit réel immobilier distinct de la propriété du sol, enregistré comme tel et susceptible d'hypothèque ». Ce droit réel qui est attaché aux substances minérales extraites (article 3 du code minier) est un droit sui generis qui se distingue de la propriété des mines se trouvant sur la surface du sol ou contenues dans le sous-sol, ainsi que du droit de propriété ou, ce qui est plus fréquent, du droit d'usage sur une dépendance du domaine national, qui s'applique au sol. Il se superpose donc à la fois au droit de propriété de l'Etat sur le sous-sol qui relève de son domaine public naturel (article 5.f du code du domaine de l'Etat) et au droit établi sur le sol qui dépend, selon le cas, du domaine national ou du domaine privé d'une tierce personne.

Il est heureux que la souplesse du système foncier est telle qu'en dépit de la classification des terres dans l'un des sous-ensembles décrits plus haut (domaine national, domaine de l'Etat, propriété des particuliers), de multiples opérations peuvent entraîner non seulement le passage d'une terre d'une masse à une autre, mais aussi la possibilité de réaliser des opérations de transfert à l'intérieur d'un ensemble.

Encadré n° 3 La multiplicité des mutations foncières possibles

Les opérations aboutissant au domaine privé de l'Etat

1- Expropriation pour cause d'utilité publique

C'est la procédure par laquelle l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit immobilier. Cette procédure permet à l'État de forcer un propriétaire à lui céder son bien contre son gré.

2- Immatriculation au nom de l'Etat

C'est la procédure par laquelle, l'Etat fait d'une parcelle du domaine national un élément de son domaine privé. Elle est plus ou moins aisée, selon la situation de la terre. Dans la zone des terroirs et dans les portions affectées des zones pionnières, l'immatriculation est subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée.

Au niveau des terres considérées comme réserves foncières (zones classées, zones pionnières et urbaines non affectées), la procédure administrative est réduite au minimum, puisque l'Etat a la possibilité d'immatriculer sans aucune formalité préalable.

3- Prémption d'immeubles par l'Etat

Le droit de prémption est l'avantage qui est donné à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier. C'est un droit d'achat prioritaire.

4- Confiscation prononcée au profit de l'Etat de biens immobiliers

La confiscation est une sanction décidée par l'autorité étatique qui s'approprie les biens d'une personne ou d'une entreprise, sans contrepartie.

5- Incorporation prononcée d'immeubles abandonnés

La présence quelque part d'une parcelle ou d'un immeuble qui semble abandonné, peut amener l'autorité à intervenir pour remédier à cet abandon, aux motifs qu'il perturbe l'aménagement urbain ou qu'il présente des risques au regard de la sécurité.

6- Le déclassement

Cette procédure a pour effet d'enlever à un immeuble son caractère de domanialité publique et de le faire entrer, s'il est immatriculé, dans le domaine privé.

Les mutations aboutissant au domaine public de l'Etat

Le classement constitue l'opération contraire du déclassement. Il consiste à faire passer un bien du domaine privé dans le domaine public ; ce qui lui confère un surplus de protection..

Les mutations aboutissant au domaine national

Le déclassement d'un bien du domaine public non immatriculé ne peut pas aboutir à son incorporation au domaine privé. Le domaine national doit obligatoirement servir, dans un premier temps, de réceptacle.

Les mutations à l'intérieur du domaine national

C'est par décret que les terres sont classées en diverses zones et ce classement n'est pas définitif. Une terre classée en zone des terroirs peut, par la suite, être intégrée en zone pionnière et ainsi de suite. Dans les zones urbaines et les zones classées, l'Etat a une mainmise directe sur les terres.

Les mutations aboutissant au patrimoine des particuliers

En matière foncière, l'établissement de la preuve de la propriété et des droits réels qui sont attachés à un immeuble se fait par le biais de l'immatriculation.

La propriété privée sur les terres immatriculées peut appartenir soit à des personnes privées-physiques ou morales- soit à l'Etat et à ses démembrements.

Les périodes transitoires pour la régularisation des droits fonciers coutumiers étant terminées depuis 1966, aujourd'hui seules la vente et les opérations assimilées (échange par exemple) peuvent conduire à l'établissement d'un titre foncier sur la base des lois 87- 11 du 24 février 1987, 94-64 du 24 août 1994 et 2011-07 du 30 mars 2011.

Les mutations aboutissant au patrimoine des collectivités locales

Aux termes des articles 294 et 295 du code général des collectivités locales, l'Etat peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

L'Etat peut, soit faciliter aux collectivités locales l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, soit affecter simplement le droit d'usage à ces collectivités locales de certains de ses biens meubles et immeubles

4. Les perspectives de la réforme foncière

La question du foncier a fait l'objet de réflexions menées sous des prismes différents, en raison de sa transversalité. Ces réflexions ont révélé la diversité des enjeux et des préoccupations dont plusieurs groupes d'acteurs sont porteurs, en particulier le Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), l'Union des Associations des Elus Locaux (UAEL), le secteur privé, les organisations non gouvernementales (CONGAD, CICODEV, ENDA-PRONAT, AJS, RADI, OXFAM, Action Aid, etc.).

Dans le même sens, des initiatives ont été prises par l'Etat et ses démembrements, parallèlement à des expériences conduites par des projets autour du foncier.

La capitalisation par la CNRF de tous ces résultats et expériences permettra d'alimenter la réflexion au cours du processus d'élaboration de la réforme.

4.1 Analyse des convergences et divergences des différentes positions et propositions développées par les acteurs

4.1.1 Les acteurs non étatiques

Le processus d'élaboration du Plan d'Action Foncier (PAF) a inauguré une période de concertations tous azimuts sur le projet de réforme foncière. A la demande du Gouvernement, les organisations professionnelles¹ ont examiné le contenu du PAF et formulé, chacune, ses positions et propositions. 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 et leurs visions du développement de l'agriculture.

Les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR ont opté pour une réforme qui sécurise les droits fonciers des exploitations familiales, à travers la reconnaissance aux producteurs ruraux de droits réels sur les parcelles qu'ils mettent en valeur, quelle que soit la nature des droits qu'ils exercent sur ces terres au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation foncière (droit coutumier, affectation par les communautés rurales, don par une tierce personne, etc.).

Les élus locaux membres de l'APCR se sont prononcés en faveur de l'option mixte du PAF perçue comme étant celle qui consolide leurs pouvoirs actuels et renforce les prérogatives du conseil rural, tout en favorisant l'investissement foncier par les privés.

Les organisations patronales et l'UNACOIS ont exprimé leur préférence pour l'option libérale qui consiste à privatiser la terre, en vue de favoriser le développement de l'agriculture d'entreprise.

Les points de vue des organisations paysannes et des élus locaux convergent vers le constat que les orientations du PAF sont focalisées sur les modalités de privatisation de la terre, afin d'attirer des investissements privés dans le secteur agricole. Ces orientations ne prennent pas suffisamment en compte les autres enjeux de la réforme foncière (sécurisation et modernisation des exploitations familiales, équité dans l'accès à la terre, consolidation des institutions locales de gestion foncière, gestion durable des ressources naturelles, etc.).

En revanche, pour les organisations patronales, la préoccupation centrale est de doter le secteur privé national de leviers permettant de promouvoir l'investissement, à travers la « *marchandisation* » de la terre.

Ces différentes visions et propositions formulées lors des concertations autour du PAF se retrouvent, peu ou prou, dans les prises de position actuelles de ces différentes catégories d'acteurs².

¹ Il s'agit principalement du Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux, de l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR) et des organisations patronales.

²La CNRF élaborera une synthèse des propositions formulées par les différentes catégories d'acteurs du foncier.

4.1.2 L'Etat et ses démembrements

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs initiatives ont été développées par l'Etat dans le domaine de la gestion foncière :

En 1996, une Communication du Ministre du Budget devant le Conseil Economique et Social a présenté un diagnostic de la situation foncière et annoncé l'imminence d'une réforme.

En 2001, les nouvelles autorités ont lancé l'idée d'une réforme du système foncier sénégalais. Elles ont mis en place un groupe de travail au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, avec pour mission de préparer un projet de réforme foncière. Des propositions auraient été formulées par ce groupe, mais elles n'ont pas été rendues publiques.

Dans le courant de l'année 2002, le Gouvernement a engagé le processus d'élaboration d'une loi d'orientation agricole (LOA). Le projet mis en circulation comportait un chapitre portant sur le régime foncier. L'article 21 alinéa 3 du projet impliquait le Président de la République dans la vente des terres du domaine national. Cette proposition a suscité une levée de boucliers des producteurs ruraux. 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. Le Gouvernement a décidé alors de retirer le chapitre consacré au régime foncier du projet de loi.

En 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale a été promulguée. Elle comporte un chapitre 6 intitulé « Réforme foncière » qui annonce, en son article 23, une réforme foncière pour 2006.

La Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Statistique (DAPS) a été mise à contribution en 2005 pour la formulation de propositions en matière de réforme foncière. Elle a mis en place un groupe thématique sur la réforme foncière. Alors que le groupe thématique était à l'œuvre, le Président de la République a mis en place une Commission nationale chargée de préparer une réforme du droit de la terre. La Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, installée le 23 novembre 2005 par le Président de la République, a élaboré un document qui préconise l'incorporation des terres des zones urbaines, des zones pionnières et d'une partie de la zone des terroirs dans le domaine privé de l'Etat. Cette proposition est restée sans suite.

En 2010, le Ministère de l'Economie et des Finances a mis en place une commission ad hoc chargée de : (i) procéder à la finalisation de la révision de la loi sur la propriété foncière (en substitution au décret du 26 juillet 1932 et de son décret d'application) ; et (ii) proposer un texte de loi autorisant la transformation en titres fonciers, des titres précaires et révocables (permis d'habiter et titres similaires) qui ont été délivrés sur le domaine privé de l'Etat. Les travaux de cette commission ont débouché sur l'élaboration et la promulgation de deux lois, en 2011.

En juin 2010, il a été organisé un Conseil présidentiel de l'investissement qui a formulé deux recommandations majeures, à savoir : (i) la mise en place d'une structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural ; et (ii) la création de zones d'investissements intensif immatriculées au nom de l'Etat qui peut les céder à des investisseurs privés.

En novembre 2011, il a été créé un comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et des zones d'investissements agricoles (arrêté ministériel n° 12 884 du 11 novembre 2011). Ce comité a pour mission de : (i) formuler des réformes visant à renforcer la sécurisation des investissements privés dans l'agriculture ; (ii) évaluer la législation foncière et les procédures d'attribution de parcelles à usage agricole ; (iii) définir des stratégies de renforcement de l'équipement social et économique en milieu rural ; et (iv) promouvoir des plans d'occupation et d'affectation des sols.

Certains projets et programmes qui sont actuellement mis en œuvre dans la vallée du fleuve Sénégal comportent des ajustements fonciers qui ouvrent l'accès aux terres aménagées à des investisseurs privés nationaux et étrangers. C'est le cas notamment, du Programme de Développement des Marchés Agricoles au Sénégal (PDMAS) et du Projet de Promotion et de Partenariat Rizicole du Delta (3PRD) qui ont institué des cahiers de charge pour les exploitants, ainsi que du Programme de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS), en cours de préparation, qui propose l'établissement de baux au profit des collectivités locales et de sous-baux pour les investisseurs.

4.1.3 Rappel des recommandations fortes issues de l'étude sur le cadre d'analyse de la gouvernance foncière

La gouvernance foncière au Sénégal a fait l'objet d'une évaluation réalisée en 2013 par des experts sénégalais pour le compte de la Banque mondiale. Les résultats et recommandations de cette étude ont fait l'objet d'un large partage, aux fins de validation, sous la présence effective du Ministre de l'Economie et des Finances, de membres du Gouvernement et d'une délégation de la CNRF, conduite par son Président. Ces recommandations reproduites en annexe (voir annexe 4) seront prises en compte et discutées au cours du processus d'élaboration de la réforme foncière.

4.2 Axes et hypothèses d'une réforme

La réforme foncière attendue doit impérativement aller dans le sens d'une sécurisation des exploitations familiales et des entreprises agro-industrielles par la reconnaissance de droits fonciers réels, transmissibles et cessibles. De tels droits pourraient faciliter l'accès au crédit, favoriser la mobilité foncière, mais également encourager et pérenniser l'investissement familial dans l'agriculture. Cette sécurisation doit également favoriser la promotion des activités d'élevage et prendre en charge les droits fonciers des pasteurs, dont la remise en cause est source de conflits, tant au Sénégal que dans les pays de la sous-région.

Cette réforme devra s'accompagner :

- i) d'un renforcement des capacités des acteurs en charge de la gestion du foncier ;
- ii) de la mise en place d'outils de gestion foncière permettant aux collectivités locales de mieux gérer leur potentiel foncier, face à la pression croissante sur les terres et d'assurer une meilleure articulation entre les diverses activités productives (agriculture, élevage, tourisme) ;
- iii) d'un accompagnement de ces collectivités locales dans leurs négociations éventuelles avec des investisseurs pour accroître leur niveau d'information et réduire les asymétries ;
- iv) de l'établissement d'un dispositif de suivi à différentes échelles.

4.2.1 Reconnaître des droits fonciers réels, transmissibles et cessibles

Cette reconnaissance qui concerne exclusivement les terres des zones de terroirs et des zones urbaines passe nécessairement par deux étapes :

- 1^{ère} étape : les terres du domaine national sont immatriculées ;
- 2^{ème} étape : elles sont affectées aux usagers.

a) Pour l'immatriculation

Deux possibilités sont offertes à l'Etat. Les terres sont immatriculées : (i) au nom de l'Etat ; et (ii) au nom des collectivités locales.

i) Après l'immatriculation en son nom, l'Etat devra transférer aux collectivités les terres qui relevaient de leur gestion. Deux possibilités existent : soit l'Etat transfère en pleine propriété aux collectivités locales (cas de figure prévu par la législation actuelle³), soit il leur accorde un bail emphytéotique. Le bail emphytéotique a l'avantage de ne pas entraîner un dessaisissement de l'Etat de son patrimoine, tout en conférant au preneur un droit réel. Dans cette hypothèse, pour atteindre les objectifs poursuivis par la réforme, des dispositions légales doivent être prises afin que les collectivités puissent avoir la compétence d'attribuer des sous-baux. Cette formule rend possible les garanties liées au sol, tout en assurant à l'investisseur une utilisation durable de la terre⁴, en perspective de l'amortissement de sa mise en valeur.

ii) L'immatriculation directe au nom des collectivités locales, qui devra être prévue dans l'ordonnancement juridique, comporte un inconvénient majeur : un tel cas de figure se traduira pour l'Etat par la perte, sur le plan juridique, du contrôle des terres concernées. En revanche, les collectivités locales auront la possibilité de consentir des baux emphytéotiques.

b) Pour l'affectation aux usagers

La voie qui soulèverait le moins de conflits et de résistances dans la situation actuelle du pays consistera à transformer les droits d'usage actuels communément appelés « *délibérations* », en :

- (i) sous-baux, dans le cas de figure où l'Etat confère des baux emphytéotiques aux collectivités locales;

³ Aux termes de l'article 51 alinéa 2 de la loi n°76 - 66 "l'Etat peut également transférer les mêmes droits (c'est-à-dire un droit au bail, un droit de superficie ou un droit de propriété constitué sur son domaine privé immobilier) à des personnes morales de droit public". Aux termes de l'article 295 du code général des collectivités locales, "l'Etat peut... soit faciliter aux collectivités locales l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens, meubles et immeubles relevant de son domaine privé, soit affecter simplement le droit d'usage à ces collectivités locales de certains de ses biens, meubles et immeubles".

⁴ Aux termes de l'article 39 de la loi n° 76-66, le bail emphytéotique est consenti pour une durée de dix-huit ans au minimum et cinquante ans au maximum avec possibilité de prorogation..

Encadré 4 : La problématique de l'attribution des sous-baux

A l'état actuel de la législation sénégalaise, l'emphytéote ne peut pas vendre le terrain ou l'immeuble qui constitue l'assiette de son emphytéose. Par conséquent, il ne peut pas consentir de bail emphytéotique sur un bien qu'il tient, déjà lui-même, d'un bail emphytéotique. Le titulaire de l'emphytéose est tenu d'exercer personnellement son droit ou le céder. En d'autres termes, il ne peut pas conférer de sous-location qui ait le caractère de droit réel. Dans la mesure où l'hypothèse retenue par la CNRF consiste à conférer aux occupants du domaine national, un droit réel, il sera nécessaire de modifier la législation, plus précisément la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat en son article 39.

Dans ce cas de figure, il conviendra de vérifier au niveau de chaque collectivité locale, la régularité des affectations opérées et la mise en valeur effective des terres notamment lorsque ces affectations portent sur des superficies supérieures ou égales à 1000 ha.

Toute attribution foncière d'une superficie supérieure ou égale à 5.000 ha devra être confirmée par le Conseil de la collectivité concernée à la majorité des trois quarts des membres le composant, faire l'objet d'une approbation par le représentant de l'Etat avant toute transformation en sous-bail.

- ii) baux, dans le cas où les terres sont cédées en pleine propriété par l'Etat aux collectivités locales ou immatriculées en leur nom.

En ce qui concerne les anciennes zones pionnières, l'Etat mettra en œuvre les dispositions de l'article 303 du code général des collectivités locales dans les parties non affectées de ces zones (annexe 5). Ainsi, l'Etat pourra « affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social ».

Il convient de souligner que les lois en vigueur ne font pas de discriminations explicites concernant l'accès à la terre des femmes et des jeunes. Toutefois, la pratique montre que ces catégories d'acteurs éprouvent des difficultés à accéder à des terres de qualité, facilement accessibles et en superficie suffisante. Cette situation prouve que les avancées constitutionnelles et législatives, à elles seules, ne sont pas suffisantes. La réforme devra prévoir des mesures d'accompagnement permettant de garantir un réel accès des femmes et des jeunes à la terre.

Encadré n°5 : Nécessité d'une réforme foncière sensible au genre

Les droits exercés par les femmes, individuellement et collectivement, à travers les groupements et associations, doivent être renforcés au sein des communautés de base, en vue de garantir une meilleure prise en compte de leurs besoins fonciers. Pour parvenir à cette fin, les mesures législatives sont certes importantes, mais insuffisantes. De nombreux acteurs de la société civile revendiquent l'attribution d'un quota de parcelles aux femmes et aux jeunes sur les terres qui ont été aménagées, grâce aux ressources publiques.

Par ailleurs, des actions d'éducation, de sensibilisation, de renforcement des capacités, de conseil juridique doivent être menées en direction des femmes, mais aussi des hommes chefs de ménages, des leaders coutumiers et religieux, ainsi que des responsables administratifs et politiques. C'est à ce prix qu'il sera possible d'impulser de nouvelles dynamiques au sein des communautés de base et d'améliorer la position sociale des femmes.

4.2.2 Mettre en place des outils d'accompagnement de la réforme

Il est impératif de mettre en place, dans toutes les collectivités locales, les outils prévus dans la législation depuis 1964 (dossiers fonciers), 1972 (registres fonciers) et 1996 (plans d'occupation des sols), afin de permettre une meilleure maîtrise de leur espace et une réelle articulation entre les diverses activités productives qui s'y déroulent. Cette amélioration de la maîtrise de l'espace s'inscrit dans une logique d'extension du cadastre en milieu rural.

Il faut noter que seule une infime partie du territoire national (- de 10%) fait l'objet d'une intervention du cadastre. Tout le reste, parce que non immatriculé, est géré en marge de l'outil cadastre ; ce qui fait que les litiges ou autres conflits fonciers sont récurrents aussi bien en milieu urbain que rural surtout. Ainsi la nécessité de la mise en place d'un cadastre rural a été évoquée à plusieurs reprises sans que des actions concrètes ne fussent menées.

Encadré 6 : Les missions foncières du cadastre

En plus de ses missions fiscales qui consistent au recensement de toutes les propriétés foncières, à l'identification de leurs propriétaires apparents ou réels, à la reconnaissance et à la définition des limites cadastrales de ces propriétés, à leur description et à leur évaluation, la principale activité du Cadastre est l'exercice de sa mission foncière.

Cette mission se manifeste entre autres à travers des opérations :

- *d'immatriculation de terrain ;*
- *de morcellement ;*
- *de délimitation ou de reconstitution de limites ;*
- *d'application, de contrôle et de vérification des lotissements ;*
- *d'élaboration de la situation foncière dans le cadre de projets d'aménagement foncier ;*

Il faut préciser que cette mission foncière s'accompagne de celle documentaire au profit des administrations, des collectivités locales, des organismes publics et privés qui trouvent dans la documentation cadastrale, des supports susceptibles d'orienter leurs actions en matière d'aménagement urbain et rural ou de projets d'études en génie civil.

A ces missions traditionnelles, s'ajoutent les urgences de l'heure comme la nécessaire utilisation rationnelle de la terre par les collectivités locales, la dotation de plans d'aménagement et la mise en place d'un outil de cartographie adapté au foncier rural.

Tout cela appelle un Cadastre performant qui doit assurer sa présence pour une maîtrise de la terre. L'objectif sera d'instituer un CADASTRE apte à contribuer à la gouvernance vertueuse du foncier à travers le maillage de tout le territoire national afin de rendre perceptible son rôle économique et ses enjeux financiers.

La réalisation de cet objectif stratégique se fera entre autres actions, par la consolidation de l'existant en développant le cadastre par la fiabilisation des données techniques, la consolidation du plateau technique et le renforcement des ressources humaines en quantité et en qualité mais aussi l'accompagnement de la réforme foncière par la mise en place des outils de gestion et la facilitation à l'accès aux droits réels fonciers.

Cependant, face à ces exigences de développement économique et social, les services du Cadastre peinent à relever le défi à cause d'un déficit en personnel et en équipement pour un cadastrage de l'ensemble du territoire du territoire national

Aussi, il est urgent de travailler au renforcement des services du cadastre dans la perspective d'améliorer la bonne gouvernance foncière pour assurer la transparence et la sécurité dans les

transactions, minimiser les conflits fonciers et encourager les investissements.

Pour favoriser un maillage rapide du territoire, les efforts à mener au niveau des services centraux et déconcentrés du cadastre doivent être couplés, de façon coordonnée, avec l'institutionnalisation et la généralisation des outils de gestion du foncier en milieu rural, mis au point dans la vallée du fleuve Sénégal, notamment le Plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) et le système d'information foncière (SIF).

Les Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) trouvent leur fondement juridique dans le décret 64-573 du 31 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national (article 8) et dans la loi n° 96-07 portant transfert des compétences aux collectivités locales et plus précisément à l'article 195 aux termes duquel « *le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi, notamment sur : (i) le plan général d'occupation des sols ; (ii) la création, la délimitation et la matérialisation des chemins du bétail à l'intérieur de la communauté rurale* ».

Le Système d'information foncière (SIF) est un outil de sécurisation foncière et de gestion décentralisée de l'espace. Il permet de réaliser et de mettre à jour une cartographie du parcellaire foncier.

4.2.3 Etablir un dispositif de suivi de la réforme

La réussite de la réforme s'appréciera à l'aune de son portage et de son appropriation par les différentes parties prenantes, mais également à celle, de l'application concrète de ses dispositions. Il est par conséquent nécessaire de l'accompagner d'un dispositif de suivi. Celui-ci pourrait se traduire par la mise en place d'un observatoire de suivi du foncier, piloté par un organisme indépendant choisi par la CNRF et regroupant toutes les catégories d'acteurs intéressés par la réforme : représentants de l'Etat, des privés, des producteurs ruraux, des collectivités locales, des parlementaires et de la société civile. L'observatoire aura un rôle d'orientation et de conseil. Il produira des informations et des indicateurs de suivi-évaluation en direction de l'Etat et de ses cadres de concertation avec les acteurs nationaux et les partenaires au développement. L'observatoire disposera d'un comité de suivi, qui sous la présidence de la CNRF, enverra au Président de la République, un rapport annuel sur l'état de mise en œuvre de la réforme.

4.2.4 Renforcer le dispositif de règlement des conflits fonciers par le maillage du pays en maisons de justice

Les conflits fonciers sont, la plupart du temps, le résultat des difficultés de gestion de l'espace qui découlent d'une forte croissance démographique en milieu urbain, d'une pénurie de plus en plus aiguë de terres cultivables en milieu rural, d'un empiètement des terres de culture sur les pâturages et de l'obstruction des pistes de transhumance et des voies d'accès aux points d'eau. Il en résulte une confrontation de prétentions fondées sur des légitimités et droits différents. En milieu rural, on note une récurrence des conflits opposant les agriculteurs aux éleveurs. En milieu urbain, les décisions des instances foncières sont contestées au nom d'une « propriété » coutumière.

Les institutions judiciaires sont les organes chargés par l'Etat de trancher les litiges en appliquant les règles de droit. Dans la pratique, pourtant, le cadre formel est rarement sollicité. Même en cas d'intervention du juge, la décision judiciaire qui en découle n'éteint pas le conflit.

Or, l'efficacité d'un système de règlement des conflits dépend certes des règles mais aussi et surtout des effets de la décision définitive sur l'équilibre social. C'est ce qui forge la perception que les populations ont de la justice, le degré de confiance qu'elles en ont d'elle.

L'objectif de rapprocher la justice du justiciable avait amené les pouvoirs publics à instituer, par décret n° 99-1124 du 17 novembre 1999, des maisons de justice chargées d'organiser des procédures de médiation et de conciliation (ce texte a été modifié par le décret n° 2007-1253 du 23 octobre 2007). Les maisons de justice sont habilitées à gérer les conflits fonciers de moindre importance, si les parties acceptent d'y porter leurs contentieux. Elles mettent en avant la médiation et la conciliation tout en privilégiant la collaboration avec les organisations communautaires de base. La médiation a pour objectif de permettre aux parties de trouver une solution mutuellement satisfaisante et non contraignante au litige. Le tiers médiateur facilite la communication entre les parties. La conciliation consiste également à avoir recours à un tiers, ayant, cette fois, pour rôle d'écouter les parties et de leur faire une proposition de règlement du différend.

Il convient de noter, pour le déplorer que le maillage du pays en maisons de justice est très insuffisant. Puisque le cadre juridique existe il faut aller vers une implantation géographique plus équilibrée et plus important en nombre des maisons de justice (cf Annexe 6).

5. Eléments de méthodologie pour une conduite participative et inclusive de la réforme foncière

La multiplicité des acteurs intervenant dans le domaine du foncier, la diversité des enjeux à prendre en compte, la sensibilité et la complexité de la matière en soi, imposent d'adopter une démarche méthodologique, pragmatique, inclusive et appropriée. Partant, la démarche méthodologique à retenir pour la conduite de la réforme s'appuie sur la collecte de différentes ressources informationnelles, à partir des supports existants, mais aussi et surtout, à travers des procédés de collecte d'informations et de consultations plus inclusifs comme les ateliers de partage, les foras, etc.

A cette fin, l'approche sera davantage orientée vers la mise en place de cadres appropriés de dialogue, avec notamment deux principes de travail :

- la tenue de concertations décentralisées et inclusives ;
- le partage des réflexions et la validation des livrables, à l'issue de chaque étape, par la plénière de la CNRF et l'autorité compétente.

La mise en œuvre de ces principes se traduira au plan opérationnel par :

- l'organisation d'ateliers d'échanges entre experts d'horizons divers (intégration des matériaux issus de réflexions concertées et de discussions entre les différentes catégories d'acteurs) ;
- la mise en place de plateformes de dialogue avec les différents acteurs :
 - les acteurs institutionnels (Assemblée Nationale, Conseil Economique, Social et Environnemental, Association des Elus locaux...)
 - les organisations de producteurs ruraux ;
 - la société civile ;
 - les partenaires techniques et financiers ;
- la décentralisation des activités au niveau départemental et régional.

ANNEXES

Annexe 1: Historique du régime foncier au Sénégal

La dualité du régime foncier au Sénégal est le résultat d'un long processus historique composé essentiellement de trois périodes distinctes.

On ne peut comprendre les manifestations de cette dualité qu'en remontant le temps par la revue de ces trois périodes. D'abord, la période précoloniale, une période d'évolution interne relativement paisible correspondant à une offre de terre largement suffisante par rapport à la demande d'une population peu nombreuse; ce qui entraîné une tenure et une gestion des terres adaptées, revêtant un caractère familial, tribal ou communautaire. Les droits qui étaient reconnus étaient ceux dits de feu, de hache, de culture, de superficie et de redevance.

La tenure de la terre n'était ni individuelle, ni aliénable. La terre était un bien familial, détenu sans titre écrit, sur la base d'un droit collectif héréditaire. Ce régime de gestion et d'administration des terres constituait le régime dit coutumier. Il comportait deux faiblesses congénitales qui étaient, d'une part, l'inexistence d'une transcription écrite pouvant garantir un suivi adéquat et régulier de la transmission des droits aux ayants-droits, et, d'autre part, l'absence de délimitation précise et nette dans l'espace.

Ensuite, la période coloniale durant laquelle le Sénégal était sous la domination d'une puissance étrangère qui s'est installée avec son propre droit foncier, loin de correspondre avec celui trouvé sur place. De cette période, date l'entrée en compétition de deux systèmes de droits fonciers que sont le système dit de droit coutumier et celui dit colonial.

Les deux régimes fonciers ont continué leur cohabitation durant toute la période, malgré les efforts réfléchis d'unification entrepris et mis en œuvre par l'occupant. Il en est résulté le développement déséquilibré entre le milieu urbain et le milieu rural durant toute la période coloniale. Toute la stratégie déployée par le système colonial en matière foncière et domaniale avait pour objectif d'implanter le régime de la propriété privée individuelle dans la gestion de la tenure des terres, au détriment du régime foncier coutumier. Ce fut l'objet de l'adoption d'une kyrielle de textes législatifs et réglementaires dont les plus en vue dans l'évolution du processus furent :

1. le décret du 20 juillet 1900 relatif au régime de la propriété foncière au Sénégal et dépendances ;
2. le décret du 24 juillet 1906 portant organisation de la propriété foncière en AOF ;
3. le décret du 26 juillet 1932 portant organisation de la propriété foncière en AOF.

Le dernier acte pris par la puissance dominante en matière de gestion foncière date de 1955, à cinq ans de la proclamation de l'indépendance du Sénégal. Ce fut le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF. Il consacrait la réorganisation de deux régimes en ces termes : « *En Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation* ». L'administration coloniale reconnaissait ainsi la réalité des droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres. Le régime foncier coutumier traversait ainsi victorieusement l'épreuve de la colonisation et s'est maintenu

essentiellement en milieu rural jusqu'au moment où le Sénégal accédait à la souveraineté internationale.

Enfin, la troisième période est celle dite post-coloniale qui s'est ouverte avec l'héritage de cet acte de confirmation des droits coutumiers collectifs ou individuels exercés sur les terres depuis les temps immémoriaux, à côté d'autres terres appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation.

A l'entame de cette troisième période, qui est celle du Sénégal indépendant, la configuration de la gestion des terres se présentait ainsi :

- les terres réparties en deux grandes catégories : les terres urbaines et les terres rurales;
- deux régimes de tenure foncière en vigueur : le régime coutumier et le régime colonial comprenant celui dit du Code civil et le régime de l'immatriculation.

Ainsi, en 1960, quand le Sénégal accédait à la souveraineté internationale, trois régimes de gestion et d'administration des terres étaient en vigueur :

1. le régime foncier coutumier ;
2. le régime du code civil ;
3. le régime de l'immatriculation.

En 1964, est intervenue la première réforme foncière qui consacrait l'avènement d'un nouveau régime relatif au domaine national, objet de la loi n° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national dont l'entrée en vigueur entraînait la disparition du régime du Code civil dont les terres qui y étaient soumises devaient être, soit immatriculées, soit versées dans le domaine national.

Depuis, deux régimes juridiques fonciers encadrent la gestion et l'administration des terres au Sénégal :

1. le régime de l'immatriculation ;
2. le régime dit du domaine national.

Depuis cette date, cette dualité continue de caractériser le régime foncier du Sénégal.

Le régime de l'immatriculation

Le régime de l'immatriculation est un mode de gestion introduit laborieusement par le pouvoir colonial, face à la résistance tenace du régime coutumier qui régissait la gestion des terres avant la colonisation.

Il concerne principalement les terres comprises dans les zones urbaines. Ce sont celles constituées par les terres situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme. Pour rappel, le régime de l'immatriculation confère le droit de propriété immobilière matérialisé par un titre foncier. Et c'est donc exclusivement l'Etat qui a le droit de requérir l'immatriculation de ces terres, alors qu'il ne devait que les « *détenir* ».

Sous ce rapport, il est important de souligner que « *l'acquisition du droit réel résulte de la mention au titre foncier du nom du nouveau titulaire du droit. Celui-ci acquiert de ce fait sur*

l'immeuble un droit définitif et inattaquable dont l'étendue est déterminée juridiquement et matériellement par les énonciations du titre foncier » (article 381 du Code des Obligations Civiles et Commerciales). Le législateur aurait été conforme s'il visait « *l'acquisition de la propriété immobilière* » et non « *du droit réel* ».

Toutefois, cette loi avait reconnu aux occupants du domaine national qui « *ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent* » (article 3 alinéa 2), mais seulement pour une durée de six mois, à compter du 29 août 1964, date de publication de son décret d'application, le droit de requérir l'immatriculation de ces terres. Passé ce délai, ils sont forclos et ces immeubles restent dans le domaine national.

Rappelons par ailleurs, qu'en vertu de la loi 64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national, le législateur a créé un droit sui generis, le droit de détention (du domaine national) qui n'est reconnu qu'à l'Etat. Ce qui lui confère, par conséquent, le droit exclusif de détenir toutes les terres du domaine national.

Les terres comprises dans le domaine national sont classées en quatre catégories : « *zones urbaines* », « *zones classées* », « *zones des terroirs* » et « *zones pionnières* ».

- les « *zones urbaines* » sont les terres du domaine national situées dans le territoire des communes ou des groupements d'urbanisme;
- les « *zones classées* » sont les terres situées dans les zones à vocation forestière ou zones de protection ayant fait l'objet d'un classement;
- les « *zones des terroirs* » sont les terres qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage.
- les « *zones pionnières* » sont toutes les autres terres.

Le régime du domaine national

Contrairement au régime de l'immatriculation, du point de vue des résultats, le régime du domaine national est la source de nombreux conflits fonciers intervenus depuis sa mise en œuvre. Et cet état de fait provient essentiellement de ce que la fleur de l'article 4 de la loi relative au domaine national n'a pas tenu ses promesses. Les zones qu'il a clairement définies n'ont pas eu de répondant sur le terrain. Aucune des dispositions législatives et réglementaires prises à cet effet n'a eu de suite pour permettre une bonne application des textes.

Les décrets de répartition des zones et ceux de leur délimitation ne sont jamais intervenus. Les dossiers et registres fonciers que devait tenir chaque communauté rurale en double exemplaire sous la garde respective du Président du conseil rural et du sous-préfet sont inexistantes dans beaucoup d'arrondissements. Les affectations et désaffectations des terres des terroirs ne font pas toujours l'objet d'un suivi régulier. Et aucune disposition n'a été prise pour désigner l'autorité chargée de la gouvernance des terres des zones urbaines autres que d'habitation. Ces différents manquements observés dans la mise en œuvre de la loi et de ses décrets d'application sont au cœur de la plupart des problèmes fonciers qui envahissent de façon permanente aujourd'hui le quotidien des sénégalais.

Cette application tatillonne de la loi constitue la source des conflits fonciers qui alimentent les discussions dans tous les milieux.

Annexe 2: Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national modifiée en 1972.

Article premier. Constituent de plein droit le domaine national, 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 à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national, les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat.

Article 2. L'Etat détient les 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.

Article 3. Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat. Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent.

L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion, être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considérée comme suffisante.

Article 4. Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories :

- 1°) Zones urbaines ;
- 2°) Zones classées ;
- 3°) Zones des terroirs ;
- 4°) Zones pionnières.

Article 5. Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation applicable en la matière. Un décret fixera les conditions de l'administration des terres à vocation agricole situées dans les zones urbaines.

Article 6. Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées, conformément à cette réglementation.

Article 7. Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones de terroirs et zones pionnières, les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées.

La zone des terroirs correspond en principe, à la date de la publication de la présente loi, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Les zones pionnières correspondent aux autres terres.

Article 8. (Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales). Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements.

NOTE : En application des dispositions de l'article 112 de la loi n°72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales sont abrogées certaines dispositions de la présente loi. En effet, aux termes de ce texte « sont abrogées, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes dispositions contraires et notamment la dernière phrase de l'article 8 et les articles 9, 10 et 12 de la loi n°64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national ».

Article 9. (Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales)

Article 10. (Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales)

Article 11. Les zones pionnières sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement.

A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret soit à des communautés rurales existantes ou nouvelles, soit à des associations coopératives ou tous autres organismes créés sur l'initiative du Gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle.

Article 12. (Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales)

Article 13. L'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terroirs, ou affectées par décret en vertu de l'Article 11, que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique.

Article 14. Les propriétaires d'immeuble ayant fait l'objet d'un acte transcrit à la Conservation des hypothèques devront, sous peine de déchéance, requérir l'immatriculation desdits immeubles dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. A défaut, ces immeubles peuvent être incorporés dans le domaine national.

Article 15. 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.

La décision de désaffectation pourra faire l'objet d'un recours devant le Gouverneur de Région.

Un décret précisera les conditions d'application du présent article.

Article 16. Toutes dispositions contraires à celles de la présente loi sont abrogées et notamment, le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale, les textes pris pour son application et l'Article 83 et le 13e alinéa de l'article 90 du décret du 28 juillet 1932 réorganisant le régime de la Propriété Foncière relatif à l'immatriculation en

vertu d'un certificat administratif.

Article 17. Des décrets fixeront les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat

Annexe 3: Extraits de la Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.

Chapitre 6 : Réforme foncière

Article 22 : 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.

La politique foncière repose sur les principes suivants :

- la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales;
- la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables;
- la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale;
- l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.

La réforme foncière a pour objectifs : la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes, ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles et l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel.

Article 23 : Une nouvelle politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée Nationale dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Annexe 4: Extraits de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

Section 4 : Du domaine national

Article 300. Les projets ou opérations initiés sur le domaine national par une personne physique, une collectivité locale ou toute autre personne morale distincte de l'Etat, sont établis conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national.

Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après avis des conseils locaux concernés, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public.

Cette décision est communiquée, pour information, aux conseils locaux concernés.

Article 301. Les terrains du domaine national sis dans les communes peuvent être immatriculés au nom de l'Etat 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'Etat 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'Etat.

Article 302. Pour tout projet ou opération de la compétence de l'Etat dans les zones urbaines, à l'exclusion de terrains à usage d'habitation, celui-ci prend la décision après avis du conseil départemental et du conseil municipal concernés.

Cette décision est communiquée au conseil départemental et conseil municipal concernés.

Les terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines sont gérées conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national concernant les zones urbaines, en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente loi.

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

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

Annexe 5: Principales conclusions issues de l'évaluation de la gouvernance foncière.

Le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) est un outil de diagnostic qui permet d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays. L'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal s'est appuyée sur la prise en compte de vingt et un (21) Indicateurs de Gouvernance Foncière (IGF) qui sont regroupés en cinq (5) grands modules ou thématiques. Ces modules portent sur : (i) la tenure foncière (cadre juridique et institutionnel) ; (ii) la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité ; (iii) la gestion des terres publiques ; (iv) l'accès public aux informations foncières (administration foncière) ; et (v) la résolution des litiges et la gestion des conflits. En plus de ces cinq modules, il a été retenu une thématique facultative portant sur les acquisitions de terres à grande échelle.

Les principaux résultats de l'évaluation sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Thématiques évaluées	Recommandations
Cadre légal et institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification des droits fonciers et du système de propriété; • Mise en œuvre d'une loi de programmation pluriannuelle de régularisation foncière; • Application des outils de gestion foncière.
Planification de l'utilisation du sol et fiscalité foncière	<ul style="list-style-type: none"> • Matérialisation des limites des espaces sous protection et des différents domaines fonciers; • Amélioration de l'efficacité du système d'évaluation de l'assiette et de recouvrement de l'impôt foncier; • Codification du contenu, de la procédure et des modalités de mise en œuvre des POS et POAS.
Gestion des terres publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural et généralisation du cadastre; • Respect des textes définissant la compétence en matière de gestion des terres publiques.
Accès public aux informations foncières	<ul style="list-style-type: none"> • Informatisation des livres fonciers et des registres ruraux; • Amélioration des services rendus aux usagers par l'administration foncière; • Renforcement des capacités d'intervention de l'administration foncière (niveau central et déconcentré).
Résolution des litiges et gestion des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Couverture complète des départements et maillage plus dense en maisons de justice; • Révision des procédures en vue de diligenter les décisions rendues par la justice; • Réhabilitation des modes alternatifs de règlements

	des conflits.
Acquisition de terres à grande échelle	<ul style="list-style-type: none">• Audit des transactions et évaluation du disponible foncier par collectivité locale;• Elaboration d'un code de conduite pour un investissement responsable;• Promotion d'une plus grande transparence dans les transactions foncières.

Annexe 6: Les conflits fonciers et la difficulté de leur règlement

Les conflits fonciers se caractérisent par leur multiplicité, leur diversité et le caractère variable de leurs intensités et de leurs facteurs déclencheurs. Leur gestion est complexe et délicate surtout, dans le contexte des pays subsahariens où les législations coexistent de fait avec des coutumes encore vivaces. Les conflits fonciers sont, la plupart du temps, le résultat des difficultés de gestion de l'espace qui découlent d'une forte croissance démographique en milieu urbain, d'une pénurie de plus en plus aiguë de terres cultivables en milieu rural et un empiètement des terres de culture sur les pâturages et l'obstruction des pistes de transhumance et des voies d'accès aux points d'eau. Il en résulte une confrontation de prétentions fondées sur des légitimités et droits différents. En milieu rural, on note une récurrence des conflits opposant les agriculteurs aux éleveurs.

En milieu urbain, les décisions des instances foncières sont contestées au nom d'une « propriété » coutumière. Les errements de la politique gouvernementale en matière d'aménagement de l'espace ne sont pas pour faciliter les choses.

Les institutions judiciaires sont les organes chargés par l'Etat de trancher les litiges en appliquant les règles de droit. Le règlement judiciaire des conflits présente au moins l'avantage d'une application de règles de droit clairement et préalablement établies par des juges professionnels. Dans la pratique, pourtant, le cadre formel est rarement sollicité. Un conflit intrafamilial ou interfamilial en milieu villageois a peu de chance d'être soumis aux instances juridictionnelles. Ces conflits sont généralement résolus selon les mécanismes traditionnels et, par conséquent, dépassent rarement le cadre du village. Le juge n'est pas l'autorité à laquelle elles recourent spontanément pour régler leur différend. De plus, de nombreuses informations montrent que même en cas d'intervention du juge, la décision judiciaire qui en découle n'éteint pas le conflit. Or, l'efficacité d'un système de règlement des conflits dépend certes des règles mais aussi et surtout des effets de la décision définitive sur l'équilibre social. C'est ce qui forge la perception que les populations ont de la justice, le degré de confiance qu'elles en ont d'elle.

En milieu urbain, en dépit de la clarté des dispositions légales, les procédures idoines ne sont presque jamais déclenchées et rares sont les juges saisis qui font une application stricte de la loi. Aux termes de l'article 423 du code pénal, *quiconque aura occupé d'une manière quelconque un terrain objet de titre foncier ou une terre faisant partie du domaine national ou immatriculée au nom de l'Etat ou d'une collectivité publique sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende qui ne saurait être inférieure à 50.000 francs*. La lourdeur des sanctions et leurs effets sur la vie en communauté, l'ignorance de l'existence des voies de droit par de nombreux acteurs et le coût parfois prohibitif de l'accès à la justice font que l'on préfère emprunter d'autres circuits pour la résolution des conflits.

Les approches alternatives de gestion des conflits sont particulièrement adaptées à des contextes ruraux où *ce qui importe le plus, c'est moins de déterminer qui a raison que de préserver l'intérêt général et la solidarité locale, tout en sauvegardant l'honneur de tous* (Koffi Alinon, 2005). Il faut remarquer qu'elles sont de plus en plus visibles en milieu urbain du fait de la politique de certains bailleurs de fonds de grands projets qui ne distinguent nullement occupants réguliers et occupants irréguliers dans l'indemnisation faisant suite à la *prise de possession d'un espace occupé*.

Dans le souci de rapprocher la justice du justiciable et d'éviter l'engorgement des cours et tribunaux, les pouvoirs publics ont créé les maisons de justice qui sont reconnues par les dispositions du Code de procédure pénale. Il s'agit d'un mode juridictionnel administratif, mais pas judiciaire. Les maisons de

justice sont habilitées à gérer les conflits fonciers de moindre importance, si les parties acceptent d'y porter leurs contentieux. Elles mettent en avant la médiation et l'arbitrage, tout en privilégiant la collaboration avec les organisations communautaires de base.