



AVIS N°2016-09

SUR LE PROJET DE POLITIQUE FONCIERE PROPOSE PAR LA COMMISSION NATIONALE DE REFORME FONCIERE



CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

AVIS N°2016-09
SUR LE PROJET DE POLITIQUE FONCIERE
PROPOSE PAR LA COMMISSION
NATIONALE DE REFORME FONCIERE

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Son Excellence Monsieur Macky SALL
PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL



Madame Aminata TALL
Présidente du Conseil économique, social et environnemental

SOMMAIRE

	page
Mot de Madame la Présidente	11
Avis n°2016-09 sur « la politique foncière proposée par la Commission nationale de réforme foncière »	13
A- Constats	14
B- Recommandations	22
Annexes à l’Avis	27
Annexe 1 : Membres de la Commission ayant contribué à l’Avis	29
Annexe 2 : Compte rendu de la séance d’adoption de l’Avis	30
Annexe 3 : Document de travail transmis par la Commission nationale de réforme foncière	37

Mot de la Présidente

Le présent avis a été adopté par le Conseil économique, social et environnemental en réponse à la saisine de son Excellence Monsieur le Président de la République Macky SALL qui a sollicité l'Avis de notre Institution sur le projet de réforme foncière confié à la Commission nationale de réforme foncière (CNRF).

Face à l'ampleur et à la récurrence des conflits fonciers, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, dans un contexte d'application de dispositions législatives et réglementaires datant de plusieurs décennies, il est apparu crucial d'évaluer la loi sur le domaine national pour en tirer les enseignements et adopter les réformes de nature à amorcer le développement économique et social de notre pays.

La démarche méthodologique adoptée par la CNRF, basée sur une approche concertée, a consisté en premier lieu à la définition, en vue de son adoption, des grandes orientations d'une politique foncière qui prend en compte la nature des terres, les différents détenteurs et/ou utilisateurs, les modalités d'obtention et de sécurisation des propriétés ainsi que les organes de gestion.

Le Conseil économique, social et environnemental partage la vision, les principes et les orientations du projet de politique foncière qui confirme que l'accès, l'utilisation équitable et la gestion durable de la terre, est cruciale pour permettre à toutes les couches de la population, y compris les femmes, les jeunes et les personnes vulnérables, d'exercer leurs droits économiques, sociaux, politiques et culturels fondamentaux.

C'est de la gestion concertée de la chose publique, de l'implication effective de toutes les parties prenantes et du respect des droits constitutionnels de chaque citoyen dans un contexte d'égal accès aux biens et services publics que naîtra le cadre propice pour amorcer l'émergence de notre pays comme le souhaite Son Excellence le Président de la République.

C'est pourquoi, pour conférer à la politique foncière une légitimité nationale, le Conseil propose son adoption sous forme de loi d'orientation et, pour la traduction de cette politique foncière en actes législatifs et réglementaires consensuels, la poursuite du dialogue et de la concertation, seuls gages d'une appropriation collective des nouvelles dispositions.

Que chacun joue sa partition !

Madame Aminata TALL
Présidente du Conseil économique, social et environnemental

AVIS N° 2016-09 DU 16 NOVEMBRE 2016

DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

SUR

« Le projet de politique foncière proposé par la Commission nationale de réforme foncière »

Sur saisine du Président de la République, le 26 mai 2016, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié, le 19 septembre 2016, à la Commission du plan, des études générales et de synthèse, la préparation d'un projet d'avis sur le projet de politique foncière proposé par la Commission nationale de réforme foncière (CNRF).

La Commission a désigné Mme Maïmouna Isabelle DIENG comme rapporteur de l'Avis.

Le Conseil, lors de sa séance du **16 novembre 2016**, a adopté, l'Avis dont la teneur suit.

AVIS N° 2016-09 DU 16 NOVEMBRE 2016

DU CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

SUR

« Le projet de politique foncière proposé par la Commission nationale de réforme foncière »

Le Conseil économique, social et environnemental a été saisi, le 26 mai 2016 par le Président de la République, à l'occasion de la remise officielle de ses rapports annuels 2014 et 2015, pour donner un avis sur le Projet de Politique Foncière proposé par la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF).

Après avoir examiné le Document de politique et après audition de la CNRF pour plus d'éclaircissements sur la démarche adoptée et les fondements de ses propositions, le Conseil économique social et environnemental émet l'Avis dont la teneur suit :

LE CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

A. CONSTATS

I. Considérant, au titre des missions de la CNRF

- **que la CNRF** (à travers, notamment, l'article 2 du décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012 relatif à sa création) a pour missions de :
- 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 de faire des propositions de modification ;
 - identifier les contraintes et de 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 fonciers résultant de l'occupation des domaines susvisés ;
 - proposer des mesures de mises en œuvre pour l'application de la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière portant transformation des permis et autorisations d'occuper en titres fonciers ;
 - et plus généralement, d'exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le Président de la République ;
- **que pour exécuter** sa mission générale, telle que définie par le dernier alinéa du rapport de présentation du décret sus cité, à savoir « **analyser les textes législatifs et réglementaires existants, identifier les contraintes institutionnelles d'une gestion optimale du foncier et proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques modernes, pour faire du Sénégal un pays émergent capable de satisfaire seuls les besoins vitaux des populations** », la CNRF a adopté une méthodologie en plusieurs étapes dont la première consiste à « **définir, en premier lieu, une politique foncière, au lieu de s'engager directement dans l'élaboration d'une**

nouvelle législation foncière » en conformité avec les dispositions des articles 22 et 23 de la loi n°2004-16 du 04 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) ;

- **que sur la base de cette méthodologie** la CNRF a produit un premier rapport qui, après avoir dressé le diagnostic de la situation du foncier dans notre pays, de l'époque coloniale à nos jours, propose les grandes orientations de la politique foncière en prenant en compte et en distinguant les spécificités entre le milieu urbain et le milieu rural ;
- **que**, sur la base de la démarche retenue par la CNRF et explicitée lors de son audition, le CESE :
 - apprécie positivement le caractère inclusif des travaux pour l'élaboration du document de politique foncière qui s'inspire des orientations des cadres juridiques et stratégiques internationaux, communautaires et nationaux ;
 - remarque, toutefois, que la méthodologie adoptée, quelle que pertinente qu'elle soit, a pour effet, de prolonger la phase d'élaboration de la réforme foncière bien que le décret instituant la CNRF ne lui impose aucun délai de dépôt de son rapport final mais que la prégnance des conflits fonciers nécessite une diligence dans l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle législation foncière ;

II. Considérant, au titre de l'évolution de la législation foncière au Sénégal, de la période coloniale à nos jours:

- que le premier régime foncier instauré au Sénégal, sous la colonisation, a été le régime de l'inscription du Code civil. Ce régime devait être

complété par le système de la transcription consacré par la loi de 1895. Cette loi rendue applicable au Sénégal ne résolvait pas le problème de la propriété. Son effet revenait simplement « à protéger les tiers contre les menaces d'éviction pouvant provenir d'une constitution antérieure de droits sur l'immeuble consentie par un auteur commun mais non contre les autres causes d'éviction » ;

- que ce dispositif, marqué par l'existence du régime des droits coutumiers et du régime de la transcription du Code civil, sera enrichi par le régime de la constatation des droits avec le **décret n° 55-580 du 20 Mai 1955** portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF ;
- que la stratégie déployée par la puissance coloniale 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 ;
- que le caractère féodal de l'organisation sociale des populations rurales permet de comprendre le système des tenures africaines en général et des tenures sénégalaises en particulier ;
- qu'en 1960, lorsque le Sénégal proclamait son indépendance, la situation foncière et domaniale se présentait ainsi qu'il suit :
 - ✓ les terres (urbaines et rurales) soumises au régime coutumier (99%);

- ✓ les terres (urbaines et rurales) relevant du Code civil et du régime de l'immatriculation (1% de la superficie du territoire national).¹
- que l'arsenal juridique en matière foncière était constitué par des règles d'origine coloniale jusqu'à l'intervention de **la loi n° 64-46 du 17 Juin 1964** relative au domaine national, et complétée par la **loi n° 76-66 du 2 juillet 1976** portant Code du domaine de l'Etat.
- que l'abrogation des régimes antérieurs découle de l'article 91 de la loi sur le domaine national en vertu duquel « toutes les dispositions contraires à celle de la présente loi sont abrogées... » ;
- que, l'Etat est seul responsable de l'immatriculation des terres du domaine national;
- que l'ex-Conseil rural (actuel conseil municipal) est l'organe représentatif des intérêts des habitants du terroir pour tout ce qui concerne le sol, et gère les terres du domaine national sises dans le périmètre du terroir sous le contrôle des autorités étatiques;
- que le Code du domaine de l'Etat définit les différents secteurs du domaine public que sont le domaine public maritime, le domaine public fluvial, le domaine public terrestre et le domaine public aérien.

¹De la nécessité d'une réforme foncière pour relever les défis du développement économique, social et culturel du Sénégal-
PF/ANE – Par Alla Kane et Amadou JC Tall – novembre 2009

III. Considérant au titre des difficultés d'application de la législation foncière que :

- la mise en œuvre de la loi sur le domaine national a introduit des préoccupations relatives au droit d'accès équitable à la terre et à la modernisation de la production agricole. L'équipement rural moderne permet, dans ce contexte, d'emblaver de plus grandes surfaces mais la détention d'un droit réel, qui permettrait d'utiliser la terre pour des opérations financières, n'existe pas.
- le foncier est source de conflits en matière successorale, d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi qu'entre éleveurs/agriculteurs...
- la gestion actuelle des terres ne répond pas aux objectifs de développement et ne permet pas non plus le décollage économique ;
- la complexité et l'ampleur des conflits de plus en plus accrus, résultant d'une urbanisation croissante, de l'extension des zones urbaines qui empiètent sur les superficies rurales et des opérations de spéculation ; conséquence du non-respect du Plan d'aménagement territorial ;
- les nombreuses difficultés liées à l'archivage et à la conservation des documents fonciers (*création, sécurisation, utilisation...*) ;
- le retard de développement des campagnes par rapport aux villes est toujours plus profond ; alors que les villes continuent de se développer, de s'étendre, de se moderniser et de prospérer, les campagnes, elles, continuent d'être marginalisées dans des conditions de vie archaïques.

IV. Considérant après analyse des orientations de la politique foncière proposée par la CNRF:

- **qu'un diagnostic** assez fidèle et objectif de la situation actuelle du foncier au Sénégal a été dressé et qu'il comporte également des recommandations et pistes de solution propres à servir de base à une nouvelle politique foncière, laquelle devrait baliser le chemin vers une nouvelle législation foncière ;

- **qu'il convient, toutefois, de noter que :**
 - ✓ la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière a été omise dans l'analyse, alors que le décret portant sur les missions de la CNRF, en son article 2, en fait cas très explicitement ;
 - ✓ le cadastre fiscal n'a pas fait l'objet de développements conséquents alors que les impôts locaux, en général, les contributions relatives aux propriétés bâties et non bâties en particulier, représentent une part infime des recettes fiscales actuellement mobilisées ;
 - ✓ le Document de Politique Foncière intègre les préoccupations relatives à l'habitat urbain en préconisant une sécurisation juridique et une formalisation de l'occupation du sol, mais prend peu en compte l'habitat rural. De même, concernant l'habitat social, il y a une insuffisante prise en compte des difficultés de la SICAP et la SN-HLM (encadré n°1 p 15) qui sont maintenant logées à la même enseigne que les promoteurs privés.

V. Considérant les points sur lesquels la CNRF souhaite un approfondissement de la réflexion, notamment :

- ✓ l'affinement de la typologie des enjeux stratégiques et opérationnels du foncier urbain et leur déclinaison en modes d'action adaptés aux contextes spécifiques des villes sénégalaises;
- ✓ la définition de mécanismes permettant d'articuler les politiques sectorielles (habitat, transport, services sociaux, etc.) dans une démarche cohérente de développement urbain et de gestion économe de l'espace ;
- ✓ la construction des bases d'une relance efficace du processus de restructuration et de régularisation foncière, prenant en compte les leçons tirées des expériences menées et reposant sur le principe général de reconnaissance des droits réels ;
- ✓ les mesures d'accompagnement ainsi que les voies et moyens pour mobiliser les ressources humaines compétentes et les financements nécessaires à l'application durable des outils et des procédures d'accompagnement de la gestion foncière.

B – RECOMMANDATIONS

Le Conseil économique, social et environnemental,

1. **Adresse ses félicitations** à la CNRF pour sa démarche inclusive, participative et prudente, ainsi que pour la qualité et le caractère exhaustif du Document de Politique Foncière ;
2. **Approuve les propositions** du Document de Politique Foncière qui promeuvent :
 - ✓ une gestion des terres apte à garantir l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, le développement d'activités économiques et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux ;
 - ✓ un accès équitable et sécurisé à la terre pour toutes les catégories de population urbaine, ainsi qu'un développement urbain harmonieux par la mise à disposition de logements convenables, d'infrastructures et d'équipements socio-économiques adéquats ;
 - ✓ une sécurisation des droits fonciers en milieu rural, en ciblant les exploitations familiales au premier chef, les investisseurs privés et autres utilisateurs des ressources naturelles, en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et la décentralisation ;

- ✓ des droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes en vue de favoriser l'équité, le progrès et la justice sociale.

3. Recommande :

I. Au titre des orientations générales d'une politique foncière

1. l'adoption d'une Loi d'orientation de la politique foncière qui reposerait sur les orientations du Document de politique foncière proposée par la CNRF et validée par les différentes parties prenantes ;
2. l'adoption d'un chronogramme et d'un plan d'actions de phasage des étapes du processus de réforme foncière pour fixer l'horizon temporel d'élaboration et d'adoption des textes législatifs et réglementaires pour l'entrée en vigueur du nouveau dispositif ; un processus trop long ou sans échéance précise pourrait être préjudiciable aux acteurs ou autres investisseurs en attente ;
3. l'intégration, dans le document de politique foncière, des principes de mise en œuvre et des mécanismes opérationnels qui vont permettre son déploiement, sous l'angle des actions et des moyens, en clarifiant le rôle des services de l'Etat qui interviennent dans la gestion foncière et en assurant une meilleure synergie dans leurs actions ;

4. la proposition de mesures de mise en œuvre de la loi^o 2011-07 du 30 mars 2011 relative à la transformation des permis d'occuper en titres fonciers ;
5. la systématisation de l'utilisation des TIC en vue de l'informatisation et la numérisation des documents fonciers et cadastraux, pour une modernisation des conservations foncières et services dédiés ;

II. au titre des orientations spécifiques du document de politique foncière

1. de mieux prendre en compte, dans le cadre de l'équité dans l'accès à la terre telle que déclinée dans le document, les activités professionnelles concernées par les unités de production informelles telles que l'artisanat, la mécanique, les menuiseries qui participent de façon significative à la formation du PIB ;
2. de considérer également dans ce cadre, la question des paysans sans terre qui devront être pris en compte dans la catégorie des personnes vulnérables ;
3. de promouvoir davantage l'habitat social en facilitant l'accès à la terre à la SN HLM et à la SICAP SA.

III. Au titre des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme foncière

1. de renforcer les compétences et les moyens en géomatique et géolocalisation foncières, car il y a nécessité de mettre à jour une cartographie complète, dynamique, évolutive, interactive pour géolocaliser chaque mètre carré du territoire ;

2. de renforcer les capacités des acteurs judiciaires en matière foncière. A cet effet, le maillage du territoire en maisons de justice étant proposé par la CNRF, il faudra veiller à y placer des ressources humaines compétentes et qualifiées compte tenu de la complexité et de la technicité que requiert la question foncière ;
3. de redéfinir le rôle et la composition de la Commission de contrôle des opérations domaniales qui est la cheville ouvrière de la gestion des terres. Pour répondre aux exigences de la réforme, ses moyens et son autonomie devraient être renforcés ;
4. d'exploiter les impôts locaux qui devraient constituer une niche incomparable de ressources pour alimenter les budgets des collectivités territoriales (**le cadastre fiscal** constitue, à la fois, un levier pour l'élargissement de l'assiette fiscale et l'outil le plus approprié pour mener à bien le **recensement des propriétaires et l'évaluation des immeubles**);
5. d'ajouter aux compétences de l'Observatoire du Foncier, une mission de veille et de contrôle de la bonne application de la législation en matière foncière et domaniale, notamment dans l'attribution des terres ;
6. de créer des répliques du Ranch de Doli dans chacune des six régions de l'est du pays où des terres d'élevage extensif existent encore en abondance : Matam, Tambacounda, Kédougou, Kolda, Sédhiou, Ziguinchor ;
7. de concevoir des mesures conservatoires pour régler les conflits qui couvent depuis des années avec leurs émeutes parfois meurtrières, afin de construire une paix et une stabilité sociales durables dans des zones concernées ;

8. de poursuivre le dialogue et les consultations avec l'ensemble des parties prenantes, (société civile, secteur privé, élus locaux, chefs coutumiers, administration centrale et déconcentrée), afin de gérer de façon équitable et durable, ce patrimoine unique et non extensible qu'est la terre sénégalaise, pour les générations actuelles et futures.

Conclusion

"La terre, selon la conception traditionnelle de l'organisation foncière, n'appartient à personne. Elle s'appartient à elle-même. C'est une force (comme l'air, l'eau et le feu) qui se manifeste par la production des cultures. L'homme est un simple usufruitier. La terre apparaît ainsi comme une chose commune à tous, non susceptible d'appropriation individuelle. Seul son usage est permis dans le groupe familial et au village".²

Au regard de cette acception très ancrée et très chère au peuple sénégalais, il relève de la responsabilité de l'Etat de trouver les mécanismes qui permettront de faire le meilleur usage de la terre et de l'entretenir durablement dans le respect de son écosystème. C'est ce principe fondamental qui est garanti jusqu'à ce jour par la Loi sur le Domaine National.

² La gouvernance foncière et domaniale au Sénégal" Maître Mamadou Diop - PUD Mars 2016

ANNEXES

ANNEXE I: MEMBRES DE LA COMMISSION AYANT PARTICIPE AUX TRAVAUX

N°	Fonction	PRENOMS ET NOMS
1	Président	Me Mamadou DIOP
2	Vice-président	Cheikh DIOP
3	rapporteur	Maïmouna Isabelle DIENG
4	Membre	Marie Madeleine Pinto SENE
5	membre	El Hadji Momar SAMB
6	membre	Pr Madior DIOUF
7	membre	EL Hadji Ibrahima MBOW
8	membre	Dr Sadia FATY
9	membre	Mademba SOCK
10	membre	Aly LO
11	membre	CI Mame Balla GUEYE
12	membre	Ismaila SOW

ANNEXE 2 : COMPTE RENDU DE LA SEANCE D'ADOPTION DE L'AVIS

I. OUVERTURE DE LA SÉANCE

L'Assemblée du Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'est réunie en séance plénière, le mercredi 16 novembre 2016 à 10h 00, à l'auditorium Mamba GUIRASSY, pour examiner le projet d'avis de l'affaire n° 2016-09 portant sur « **le projet de politique foncière proposé par la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF)** », préparé par la Commission spéciale du plan, des études générales et de synthèse.

Les travaux se sont déroulés en présence de Madame Seynabou Mbaye GUEYE, Directrice des Relations avec les Institutions représentant le ministre du Travail, des Organisations professionnelles et des Relations avec les institutions, empêché.

Après les salutations d'usage et les remerciements à l'attention de Madame la Directrice des Relations avec les Institutions, Monsieur Mody GUIRO, **Vice-président du CESE** et **président de la séance**, a invité Mme Maïmouna Isabelle DIENG, Rapporteur de la commission, à présenter le projet d'Avis qui a été préparé.

II. PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS

Mme Maïmouna Isabelle DIENG décline en tout premier lieu les missions de la CNRF telles que définies par l'article 2 du décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012 relatif à sa création. Ces missions visent essentiellement la production d'un document de politique foncière qui constitue un préalable, comme le dit la loi

d'orientation agro – sylvo – pastorale, à toute réforme du système foncier sénégalais.

Elle met, ensuite, l'accent sur la méthodologie adoptée, pour saluer le caractère inclusif, participatif et prudent, des travaux. Elle ne manque pas, toutefois, de souligner la prégnance des conflits fonciers qui nécessite une diligence dans l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle législation foncière.

En définitive, le CESE porte une appréciation positive sur le document de politique foncière proposé par la CNRF et recommande à l'Etat de s'en inspirer pour mettre en place des mécanismes susceptibles de favoriser une gestion équitable et durable de ce patrimoine unique et non extensible qu'est la terre sénégalaise, pour les générations actuelles et futures.

III. DÉBAT GÉNÉRAL

À l'ouverture du débat, douze (12) conseillers ont pris la parole pour soulever des préoccupations persistantes et formuler des suggestions pour l'amélioration du projet d'avis.

- au titre des préoccupations, les conseillers:
 - ❖ mettent l'accent sur le problème des spéculations foncières;
 - ❖ font remarquer le caractère muet du projet d'avis sur la question des litiges fonciers;

- ❖ signalent l'omission du cadastre local dans le domaine de l'archivage;
 - ❖ soulignent la problématique de l'accès des femmes rurales et des jeunes à la terre;
 - ❖ s'interrogent sur les bases légales de l'occupation du littoral de Guédiawaye;
 - ❖ évoquent la rareté des terres dans beaucoup de communes qui ne vivent que d'exploitations familiales.
- pour l'amélioration du projet d'avis, les conseillers préconisent:
 - ❖ la constitution de réserves foncières au profit des générations futures;
 - ❖ la substitution du terme « *caractère traditionnel* », à celui de « *caractère féodal* », à la page 4 du projet d'avis;
 - ❖ l'orientation de la réflexion en direction des problèmes concrets des populations sur le foncier;
 - ❖ la mise en place de mécanismes permettant d'utiliser la terre pour avoir des moyens financiers pour produire;
 - ❖ l'adoption de solutions structurelles aux problèmes de l'agriculture et de l'élevage;
 - ❖ de privilégier la SICAP et la SN HLM par rapport aux autres sociétés immobilières;
 - ❖ la facilitation de l'accès au logement des sénégalais de l'extérieur;
 - ❖ un traitement équitable et transparent des problèmes de succession des exploitations familiales, pour une prise en compte des intérêts de tous les ayants-droit, surtout les femmes et les jeunes;

- ❖ le renforcement des capacités des acteurs judiciaires en matière de foncier;
- ❖ la conduite d'une étude sur l'occupation des sols pour connaître l'état des lieux;
- ❖ la résolution des problèmes des commissions domaniales dans les collectivités locales;
- ❖ la priorisation des femmes dans l'affectation des terres (et non aux investisseurs seulement) par les Collectivités locales.

En outre, les conseillers saluent l'esprit de dialogue, le caractère inclusif de la démarche de la CNRF et estiment que le CESE se doit d'accompagner le processus jusqu'à terme.

IV. INTERVENTIONS DU RAPPORTEUR ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mme Maïmouna Isabelle remercie les conseillers de l'intérêt qu'ils portent à l'étude, dit avoir pris bonne note de toutes les suggestions qui ont été faites pour l'amélioration du projet d'avis et assure qu'elles seront prises en charge.

Par rapport à la spéculation foncière, elle précise qu'elle a été abordée dans le projet d'avis et aussi dans le document de politique foncière. En ce sens, une recommandation forte sera faite, afin de redonner un caractère social à la SICAP et à la SN HLM et les élargir au niveau rural, aux fins de faciliter l'accès au logement à tous les citoyens.

S'agissant du litige foncier, elle indique que l'accent est mis sur les insuffisances, mais pas sur ce qui a été déjà traité dans le document.

Elle fait savoir que la problématique de l'accès des femmes et des jeunes à la terre est bien prise en compte, surtout dans le diagnostic du document de politique foncière. Elle pense qu'il faut peut-être rajouter une recommandation y afférent, puisqu'il s'agit d'une préoccupation récurrente.

Elle indique que le terme « *caractère féodal* » sera remplacé par « *caractère traditionnel* ».

Mme DIENG souligne par ailleurs que la CNRF a été auditionnée par la commission de synthèse, et que le document de politique foncière est disponible sur le site intranet du Conseil pour répondre à toutes les préoccupations des conseillers sur la question. Elle rappelle ensuite que ce travail fait suite à une saisine du Conseil par le Chef de l'Etat pour donner un avis sur le Projet de Document de Politique Foncière (DPF) élaboré par la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF).

Concernant la vente des terres, elle porte à l'attention de tous qu'elle est interdite sur le domaine national, c'est la raison pour laquelle le projet d'avis n'en a pas fait cas.

Par contre, la question des droits réels est prise en compte dans le document de politique foncière et ce qui est préconisé, c'est d'aller vers des baux emphytéotiques, plutôt que la titrisation, qui permettent aux paysans de pouvoir faire des opérations financières et de valoriser les terres avec une sécurisation.

Elle affirme que la CNRF a fait un excellent travail et que la commission de synthèse n'a pas grand-chose à dire, dès lors que toutes les préoccupations sont

prises en compte. Il va juste falloir l'enfermer dans des délais, compte tenu des urgences.

Pour le problème du littoral, au niveau de Guédiawaye, elle renvoie au respect des règles de l'aménagement du territoire et des lois et informe que des propositions sont en train d'être faites pour une gestion concertée du foncier.

Au sujet des investisseurs, elle pense que c'est une question de négociation pour qu'après exploitation, les terres puissent être retournées à ceux qui les occupaient avant. Quant aux sociétés minières, obligation leur est faite de respecter les plans.

Elle termine en assurant que le Projet de Document de Politique Foncière a été analysé sur toutes les coutures et que les préoccupations des conseillers sont prises en compte dans l'ensemble.

M. Mamadou DIOP, Président de la Commission, félicite et remercie les membres de la commission ainsi que l'administration du CESE pour l'élaboration du projet d'avis. Le travail, ajoute-t-il, n'a pas été aisé en raison de la complexité du régime foncier sénégalais, du caractère très technique du droit foncier, mais également des enjeux politiques, économiques et sociaux qui en découlent. Il indique qu'il existe des conflits entre les populations et l'Etat, sur le foncier, dont la gestion n'est pas toujours orthodoxe.

De ce point de vue, il se félicite de la mise en place de la CNRF, qui vient à son heure, tout en préconisant la poursuite du dialogue entre tous les acteurs, pour

une meilleure appropriation des éléments de législation du droit foncier nouveau.

V. ADOPTION DES PROJETS D'AVIS ET DE RÉOLUTION

Au terme des échanges, Monsieur le Président soumet aux voix le projet d'avis sous réserve de l'intégration de l'ensemble des observations pertinentes formulées.

Le projet d'avis ainsi que le projet de résolution émis à cet effet ont été adoptés à l'unanimité des conseillers présents.

VI. ALLOCUTION DE MONSIEUR LE PRESIDENT ET CLOTURE DE LA SEANCE

M. Mody GUIRO adresse ses félicitations au président et au rapporteur ainsi qu'aux membres de la commission et réitère ses remerciements à Madame la Directrice des Relations avec les Institutions pour son appui et son accompagnement tout au long de la session. Il associe à ses remerciements tous les services de l'administration du CESE pour leur accompagnement dans l'élaboration du projet d'avis.

L'ordre du jour étant épuisé, il déclare close la 2^e session ordinaire de l'année 2016 et lève la séance à 11 h 42 mn.

**ANNEXE 3 : DOCUMENT DE TRAVAIL : RAPPORT DE LA COMMISSION
NATIONALE DE REFORME FONCIERE « DOCUMENT DE POLITIQUE
FONCIERE »**

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple-Un But-Une Foi



COMMISSION NATIONALE DE REFORME FONCIERE

DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE

Draft 3
Version préliminaire

Août 2016

DPF - CESE

LE TEMPS DES PROJETS N'EST PAS CELUI DES PROCESSUS...
CONSTRUIRE NOTRE POLITIQUE FONCIERE AUTOUR DE CONSENSUS FORTS

DOCUMENT DE TRAVAIL

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
1. FONDEMENT ET VALEUR AJOUTEE DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE	7
1.1 Une politique fonciere en coherence avec les orientations des cadres juridiques et strategiques internationaux, communautaires et nationaux	7
1.1.1 Cohérence avec les orientations des cadres stratégiques internationaux et communautaires	7
1.1.1.1 Les Directives Volontaires	7
1.1.1.2 Le Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique	7
1.1.1.3 Les recommandations du CILSS, de la CEDEAO et de l’UEMOA	7
1.1.2 Cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques nationaux.....	8
1.1.2.1 Une politique foncière adossée à la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP).....	8
1.1.2.2 Une politique foncière en cohérence avec les cadres nationaux de planification stratégique	9
1.2 Une politique foncière conçue comme un levier stratégique pour la construction d'un consensus sur les enjeux de la réforme foncière	9
1.2.1 Une nécessité face au caractère multidimensionnel des enjeux.....	9
1.2.2 Une nécessité face à la diversité des intérêts des acteurs.....	10
2. ETAT DES LIEUX DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE ET DE LA GESTION FONCIERE	11
2.1 Une population sénégalaise en forte croissance et inégalement répartie sur le territoire	11
2.2 Etat actuel et tendances d'évolution de la gestion foncière en milieu urbain	12
2.2.1 La gestion foncière urbaine face au défi d'une croissance démographique rapide : formes d'occupation foncière et développement de l'informalité en milieu urbain	12
2.2.2 La régularisation foncière en milieu urbain et les difficultés liées à la formalisation des droits fonciers	15
2.2.3 La maîtrise du foncier urbain et du développement des villes : une faible efficacité des instruments de planification et de gestion	18
2.2.4 La tendance à l'extension horizontale des villes et ses implications	19
2.3 Situation du foncier rural et des systèmes d'exploitation des ressources naturelles	20
2.3.1 Des ressources naturelles distribuées dans des zones agro-écologiques aux potentialités et aptitudes différentes	21
2.3.2 Modes de mise valeur et de gestion des ressources naturelles	23
2.3.2.1 Mise en valeur agricole et gestion des terres	23
2.3.2.2 Systèmes d'élevage et gestion des ressources naturelles	31
2.3.2.3 La pêche et l'exploitation des ressources halieutiques	33
2.3.2.4 Les ressources forestières et leur exploitation	35
2.3.2.5 L'exploitation des ressources minières et ses implications	37
2.4 Forces et faiblesses du cadre juridique et du dispositif institutionnel.....	41
2.4.1 Pertinence de la loi sur le domaine national au regard des défis et enjeux actuels en matière de développement économique	41
2.4.1.1 Une législation, source d'inefficacité des systèmes de garantie	42
2.4.1.2 Une législation, source d'exclusion des acteurs étrangers à la collectivité	43
2.4.2 La résilience de la propriété coutumière et des institutions traditionnelles	43
2.4.3 Décentralisation et gestion du foncier.....	44
2.4.4 Profil des acteurs intervenant ou interférant dans la gestion foncière.....	46

2.5	Dysfonctionnement des institutions de gestion foncière et facteurs d'affaiblissement de l'efficacité de la coordination intersectorielle	47
2.6	Enseignements majeurs tirés de l'application de la loi sur le domaine national et des outils et procédures expérimentés pour l'accompagnement de la législation foncière ..	49
2.6.1	La loi sur le domaine national : une loi privée d'efficacité singulièrement en milieu rural	49
2.6.1.1	Un instrument privé d'efficacité du fait de carences multiformes	49
2.6.1.2	Un instrument paralysé par les résistances du milieu social	50
2.6.2	Portée et limites des outils et des procédures expérimentés pour l'amélioration de la gestion foncière en milieu rural	51
2.6.3	De la nécessité d'institutionnaliser des outils de gestion foncière impliquant les populations dans la gouvernance.....	54
3.	ENJEUX ET DEFIS EN MATIERE DE GESTION FONCIERE ET TERRITORIALE ..	56
3.1	Enjeux majeurs	56
3.1.1	Augmentation de la production agricole en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire	56
3.1.2	Pressions constantes sur les ressources naturelles	57
3.1.3	Croissance démographique et urbanisation.....	57
3.1.4	Amplification des transactions foncières à grande échelle.....	58
3.1.5	Faiblesse des moyens d'intervention et déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière.....	59
3.2	Principaux défis.....	60
3.2.1	Promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation économe de l'espace, en particulier celui destiné à l'habitation.....	60
3.2.2	Promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité, le progrès et la justice sociale.....	62
3.2.3	Amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable.....	62
3.2.4	Utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production.....	63
3.2.5	Mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain	63
4.	VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES GENERAUX DE LA POLITIQUE FONCIERE.	65
4.1	Vision de la politique foncière.....	65
4.2	Objectifs poursuivis	65
4.2.1	Objectif général.....	65
4.2.2	Objectifs spécifiques poursuivis en zone urbaine	66
4.2.3	Objectifs spécifiques poursuivis en zone rurale	66
4.3	Principes généraux.....	66
4.3.1	Principes généraux de la politique foncière en milieu urbain	66
4.3.2	Principes directeurs de la politique foncière en milieu rural	67
5.	ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE FONCIERE	68
5.1	Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu urbain.....	68
5.2	Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu rural	71
6.	STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	79
6.1	Principes de mise en œuvre	79

6.2	Mesures d'accompagnement	80
6.3	Système de suivi-évaluation	80
7.	RISQUES ET MESURES D'ATTENUATION	82
7.1	Risque lié à l'absence de consensus	82
7.2	Risque de discontinuité.....	82
7.3	Risque lié au manque d'articulation et de cohérence entre la politique foncière et les divers textes régissant le foncier et les ressources naturelles	82
7.4	Risque lié à l'instabilité des politiques publiques.....	82

DOCUMENT DE TRAVAIL _ DPF _ CESE

INTRODUCTION

Le domaine national fait l'originalité du système foncier sénégalais. Il s'agit d'un vaste espace regroupant des terres qui n'appartiennent ni à l'Etat, ni aux collectivités locales, ni aux usagers. Le domaine national qui s'étendait, au moment de sa constitution en 1964 sur près de 95% du sol sénégalais, est régi par la loi n°64-46 du 17 juin 1964. Il coexiste avec le domaine de l'Etat subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi n°76-66 du 2 juillet 1976 et les terres, objets de titres fonciers autres que ceux appartenant à l'Etat.

Le domaine national comprend des terres classées en quatre catégories : les zones urbaines (art. 5), les zones classées (art. 6), les zones des terroirs (art. 7 et 8) et les zones pionnières (art. 7). Les zones urbaines sont constituées par les terres situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme. Certaines de ces terres sont à usage agricole. 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 le code forestier. Les zones de terroirs correspondent aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Les zones pionnières correspondent aux autres terres ; il s'agit de terres à vocation de réserve temporaire destinées à être aménagées et à être affectées par décret soit à des collectivités territoriales, soit à des associations coopératives ou à tous autres organismes créés ou contrôlés par la Puissance publique.

La loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national devait, dans l'esprit du législateur, contribuer à supprimer la propriété coutumière et à permettre à l'Etat de mener son projet de développement économique du pays.

En plus de la difficulté à faire accepter par les populations les règles consacrées par les textes législatifs et réglementaires, beaucoup d'anachronismes et d'insuffisances sont notés dans le cadre juridique au regard des exigences du développement économique et social. Cela résulte principalement de l'évolution du contexte qui prévalait en 1964. Le caractère limitatif du critère d'appartenance à la collectivité, au regard de 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 et l'incessibilité des droits qui ne favorise ni la mobilité foncière, ni l'investissement familial et sa pérennisation, sont autant d'insuffisances au regard des exigences actuelles de développement. Ces limites objectives appellent, pour leur prise en charge correcte, la révision du cadre juridique de la gouvernance 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 promouvoir l'équité et l'égalité de genre ;
- la nécessité de satisfaire les besoins de financement des exploitations familiales;
- la nécessité d'attirer les investissements dans le secteur agricole et rural.

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)¹. L'option

¹ Auparavant, 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, les voir déboucher sur une réforme du cadre juridique de la gouvernance foncière.

des pouvoirs publics faisant de l'agriculture l'un des moteurs de la croissance économique du fait de la place de ce sous-secteur dans l'emploi et l'économie du pays justifie l'accent mis sur le secteur agricole au niveau de la loi d'orientation. Cette loi fait de la définition d'une politique foncière et de la réforme de la loi sur le domaine national, des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral

Ces orientations définies par le législateur en 2004 justifient la démarche qui s'attache à définir en premier lieu une politique foncière, au lieu de s'engager directement dans l'élaboration d'une nouvelle législation foncière.

Il s'avère nécessaire d'appréhender la politique foncière dans une perspective élargie qui prend en compte la dimension du foncier rural et celle du foncier urbain. Cette approche élargie répond mieux au contexte actuel du Sénégal marqué par des interrelations très fortes entre le foncier rural et le foncier urbain du fait de l'urbanisation accélérée, de la croissance et de l'étalement continus des villes au détriment de l'espace rural. Telle que définie, la politique foncière s'articule autour d'une vision globale qui comporte deux déclinaisons : urbaine et rurale. Elle vise à instaurer une gestion des terres apte à garantir l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, la promotion d'activités économiques viables et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux. Cet objectif général vise de façon spécifique (i) à assurer un accès équitable et sécurisé à la terre pour toutes les catégories de population urbaine, ainsi qu'un développement urbain harmonieux par la mise à disposition de logements convenables, ainsi que d'infrastructures et d'équipements socio-économiques adéquats ; et (ii) à répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers en milieu rural, en ciblant les exploitations familiales au premier chef, les investisseurs privés et les autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), et en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et la décentralisation.

Dans sa finalité, la politique foncière s'emploie à relever des défis importants qui portent sur :

- la promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation rationnelle de l'espace ;
- l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté/sécurité alimentaire durable ;
- l'utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production ;
- la promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes (équité et égalité de genre), entre les adultes et les jeunes, mais aussi entre les différents usages de la terre ;
- la mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques.

Les orientations stratégiques de la politique foncière définies pour le milieu urbain mais aussi pour le milieu rural, visent à lever les contraintes majeures qui entravent le développement et l'émergence socio-économiques du pays. Elles doivent permettre d'actionner les leviers susceptibles de renforcer la gestion concertée des ressources foncières et de consolider la cohésion et la stabilité sociales. Elles ont été élaborées à partir d'un diagnostic largement partagé de la situation foncière en milieu urbain et en milieu rural.

1. FONDEMENT ET VALEUR AJOUTEE DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE

La politique foncière définie est en cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques internationaux et nationaux.

1.1 Une politique foncière en cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques internationaux, communautaires et nationaux

1.1.1 Cohérence avec les orientations des cadres stratégiques internationaux et communautaires

1.1.1.1 Les Directives Volontaires

En prenant en compte la nécessité de renforcer l'articulation entre la légitimité et la légalité dans le processus de reconnaissance des droits fonciers, la politique foncière s'inscrit dans les orientations définies par les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DV). Il convient de mentionner que les DV exposent des normes reconnues sur le plan international et qui visent notamment à : (i) améliorer la gouvernance foncière ; (ii) contribuer à l'établissement de cadres politiques, juridiques et organisationnels aptes à réguler les droits sur les ressources naturelles et (iii) renforcer la transparence des systèmes fonciers. Elles édictent des principes auxquels devraient se soumettre les Etats pour recenser, reconnaître et protéger les détenteurs de « *droits fonciers légitimes* », incluant les droits fonciers non reconnus officiellement et/ou non enregistrés.

1.1.1.2 Le Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique

L'approche développée par la politique foncière est pertinente au regard des recommandations du Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique, dans la mesure où elle privilégie une approche holistique du foncier et des ressources naturelles, au lieu de s'engager dans une démarche. A cela s'ajoute le fait que le document de politique foncière prend en compte l'essentiel des préoccupations mentionnées dans le cadre de référence régional (reconnaissance de la légitimité des « *systèmes fonciers autochtones* », promotion de l'équité de genre, sécurisation des droits fonciers agricoles, prise en compte des besoins fonciers pour des utilisations non agricoles, etc.).

1.1.1.3 Les recommandations du CILSS, de la CEDEAO et de l'UEMOA

En se fondant sur le *Cadre et Lignes directrices* sur le foncier de l'Union Africaine et sur les dynamiques en cours dans la région (au niveau du CILSS² et de l'UEMOA³), la CEDEAO a lancé une dynamique pour la promotion de politiques foncières favorisant une gestion

² Le CILSS a lancé à Praia en 1994 un processus d'enracinement de la bonne gouvernance des ressources naturelles et du foncier en Afrique de l'ouest. La conférence de Praia a formulé les orientations constitutives d'un référentiel pour les Etats membres du CILSS en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière et des ressources naturelles. Dans le sillage de la Conférence de Praia, le forum de Bamako de novembre 2003 a encouragé les Etats ouest africains à aligner leurs stratégies et politiques nationales sur les orientations issues du processus de Praia.

³ Le plan d'actions à moyen terme de l'UEMOA en matière foncière met en exergue, la création d'un Observatoire du foncier, la réalisation d'activités de renforcement des capacités en matière foncière et une assistance aux États en matière de promotion et régulation des marchés fonciers.

responsable et durable des ressources autour de valeurs et principes fondamentaux notamment la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. La stratégie utilisée a consisté à concevoir « *un cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO* » comportant, entre autres éléments, des critères de convergence et des axes d'intervention⁴ en parfaite cohérence avec les orientations stratégiques mentionnées dans le document de politique foncière.

1.1.2 Cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques nationaux

Dans les stratégies de développement adoptées par les pouvoirs publics, le foncier en particulier, les ressources naturelles en général, occupent une place de choix, pour l'émergence économique et sociale. Ils doivent faire l'objet d'une gestion transparente aux termes de l'article 25-1 al. 2 de la Constitution du 22 janvier 2001, qui dispose que « *l'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien être de la population en général et à être écologiquement durable* ».

Le constat de la faible productivité de l'agriculture sénégalaise a été fait dans l'exposé des motifs de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale - LOASP - de 2004. La définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national ont alors été présentées comme les leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture.

1.1.2.1 Une politique foncière adossée à la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)

La LOASP promulguée en 2004 s'inscrit dans une logique visant à faire évoluer la loi relative au domaine national (LDN) afin qu'elle s'adapte mieux au contexte actuel, à travers la suppression des limites objectives inhérentes à la nature juridique du titre d'occupation du domaine national et de certaines obsolescences incompatibles avec la modernisation de l'agriculture qui constitue pour les pouvoirs publics 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 LOASP, fruit d'un consensus fort de tous les acteurs du secteur rural, fait reposer la politique foncière 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 ».*

En ce qui concerne de façon plus spécifique le milieu rural, la réforme foncière doit être

⁴ Les critères de convergence et axes d'intervention portent sur : l'élaboration des politiques foncières ; la mise en œuvre des politiques foncières ; le suivi-évaluation des politiques foncières ; les mécanismes de pilotage ; la mobilisation des ressources.

adossée aux principes mentionnés ci-dessus, afin d'atteindre les objectifs suivants⁵ :

- « 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 ;
- la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles ;
- l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel ».

Les paradigmes sur lesquels s'appuie la politique foncière conservent l'esprit de la LDN en tant que sous-ensemble du système foncier renfermant des terres insusceptibles de d'appropriation privée, inaliénables et qui font, pour certaines d'entre elles, l'objet d'une gestion décentralisée. Les principes d'incessibilité et d'intransmissibilité des terres seront revus pour favoriser la mobilité foncière et l'investissement durable dans les exploitations familiales.

1.1.2.2 Une politique foncière en cohérence avec les cadres nationaux de planification stratégique

En ce qui concerne les cadres nationaux de planification stratégique, il convient de souligner que les orientations de la politique sont en cohérence avec les options de base de la politique de développement économique et sociale relatives à : (i) la transformation structurelle de l'économie et la promotion de la croissance ; (ii) la promotion d'un développement inclusif et durable ; et (iii) l'aménagement du territoire, le développement local et la territorialisation.

1.2 Une politique foncière conçue comme un levier stratégique pour la construction d'un consensus sur les enjeux de la réforme foncière

La méthodologie utilisée pour l'élaboration du document de politique foncière a permis aux différents groupes d'acteurs intéressés par la question foncière, d'exprimer leurs points de vue sur les questions de fonds qui sont relatives, entre autres, à : (i) la nécessité de procéder à une réforme ; (ii) l'identification des enjeux partagés par la majeure partie des acteurs du système foncier sénégalais ; (iii) la définition de démarches permettant de concilier ces enjeux ; et (iv) l'élaboration d'orientations stratégiques.

1.2.1 Une nécessité face au caractère multidimensionnel des enjeux

Telle que conçue, la politique foncière a pour finalité la clarification de la ligne de conduite de l'action publique relative entre autres à l'accès, la gestion et l'exploitation de la terre. En tant que ligne de conduite, la politique foncière repose sur des choix que les pouvoirs publics doivent respecter après les avoir validés, mais aussi sur une charte d'engagement de toutes les parties prenantes visant à garantir l'amélioration de la gouvernance foncière à long terme. L'élaboration de la politique foncière se justifie par le caractère multidimensionnel et parfois contradictoire des enjeux actuels et futurs, auxquels la réforme foncière doit répondre. Ces enjeux se structurent autour de plusieurs axes, notamment : (i) la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales ; (ii) l'amélioration de la productivité économique de la

⁵ Article 22, alinéa 3 de la LOASP.

terre ; (iii) le renforcement de l'équité dans l'accès à la terre ; (iv) la gestion durable des ressources naturelles ; (v) le renforcement de la sécurité/souveraineté alimentaire ; et (vi) la consolidation de la stabilité sociale et politique.

La clarification de ces différents enjeux est indispensable pour prendre en charge la complexité de la question foncière dans un contexte marqué par la multiplicité des intérêts des acteurs en présence.

1.2.2 Une nécessité face à la diversité des intérêts des acteurs

L'élaboration de la politique foncière a permis d'identifier les axes de convergence des enjeux portés par les acteurs du système foncier et les défis que pose leur prise en charge correcte. Ces acteurs s'entendent sur un ensemble commun d'exigences relatives à la modernisation des exploitations agricoles pour accroître durablement la productivité agricole, la satisfaction des besoins de financement des exploitations familiales et la promotion des investissements privés dans le secteur agricole et rural, toutes choses qui relèvent d'une politique agricole et rurale à mettre en place.

La construction d'un consensus sur les orientations de la politique foncière a été facilitée par le fait que la question du foncier a fait l'objet de réflexions concertées et d'études menées sous des prismes différents, mais complémentaires. Ces réflexions ont été conduites à travers diverses concertations qui ont servi d'espaces d'échanges sur les finalités de la réforme foncière et permis de nourrir la réflexion sur les différentes hypothèses de révision de la législation en vigueur. La réflexion sur la politique foncière a été également alimentée par des résultats de travaux conduits par les organisations de la société civile (OSC) autour du foncier, résultats qui mettent l'accent sur la nécessité de sécuriser les formes d'agriculture paysanne dominantes, de reconnaître les droits des communautés, de promouvoir l'accès à la terre des femmes et des jeunes, tout en favorisant un accès encadré au foncier des investisseurs privés.

2. ETAT DES LIEUX DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE ET DE LA GESTION FONCIERE

2.1 Contexte : une population sénégalaise en forte croissance et inégalement répartie sur le territoire

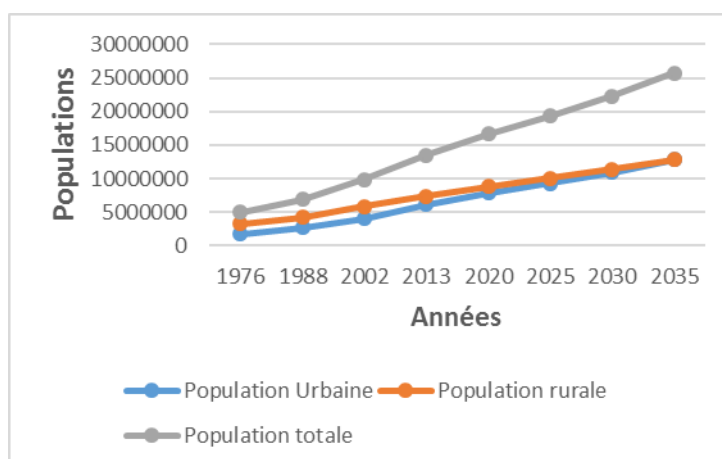
La population sénégalaise est inégalement répartie et connaît un taux de croissance soutenu. Elle est estimée en 2013 à 13.508.715 habitants, soit une densité de 65 habitants au km². Elle se répartit de façon sensiblement égale entre les hommes et les femmes, avec respectivement 49,85% et 50,15% (ANSD, 2014). La population a été multipliée par quatre depuis l'indépendance ; elle continue de croître au rythme moyen de 2,5 %/an et devrait atteindre 25,7 millions en 2035, soit presque un doublement dans les vingt prochaines années. Bien qu'elle soit encore majoritairement rurale (54,8 % en 2013), elle connaît une urbanisation très rapide, sous l'effet de l'exode rural et des migrations continues vers les villes, qui se sont accélérées depuis les sécheresses de la décennie 1970. La population urbaine est ainsi passée de 34 % en 1976 à 45,2% en 2013 et devrait, avec 49,9% égaler la population rurale en 2035 (ANSD/MEF, projections 2013-2063, juillet 2015).

Tableau 1 : Indicateurs démographiques en 2013 et 2035

Régions	Indicateurs démographiques 2013					Indicateurs démographiques 2035		
	Population	%Homme	%Femme	Densité hbt/km ²	% Pop. Urbaine	Population	Densité hbt/km ²	% Pop. Urbaine
Dakar	3 137 196	50,3	49,7	5 739	96,5	5 965 594	10 913	96,5
Diourbel	1 497 455	47,8	52,2	311	16,0	2 847 514	591	16,0
Fatick	714 392	49,5	50,5	104	15,5	1 358 465	198	15,5
Kaffrine	566 992	49,8	50,2	50	15,1	1 078 174	95	15,1
Kaolack	960 875	49,4	50,6	180	35,3	1 827 170	342	35,3
Kédougou	151 357	52,1	47,9	9	24,8	287 816	17	24,8
Kolda	662 455	50,6	49,4	48	25,6	1 259 704	91	25,6
Louga	874 193	49,6	50,4	35	21,7	1 662 338	67	21,7
Matam	562 539	49,1	50,9	19	21,3	1 069 707	36	21,3
Saint-Louis	908 942	49,9	50,1	47	45,3	1 728 416	89	45,3
Sédhiou	452 994	50,7	49,3	62	19,2	861 399	118	19,2
Tambacounda	681 310	50,6	49,4	16	23,7	1 295 558	30	23,7
Thiès	1 788 864	50,1	49,9	268	48,8	3 401 648	510	48,8
Ziguinchor	549 151	51,3	48,7	75	45,9	1 044 248	143	45,9
Ensemble	13 508 715	49,9%	50,1%	65	45,2%	25 687 750	130	49,92%

La répartition de la population révèle un important déséquilibre, à la fois structurel et spatial. Elle est, en effet, très largement dominée par les jeunes, avec 43,5 % et 64% en dessous respectivement de 15 et de 25 ans. Par ailleurs, la population est fortement concentrée dans l'Ouest et le Centre du pays, où les trois régions de Dakar, Thiès et Diourbel regroupent près de la moitié (47,5%) de la population totale, dont 23,2% à Dakar qui affiche une densité de près

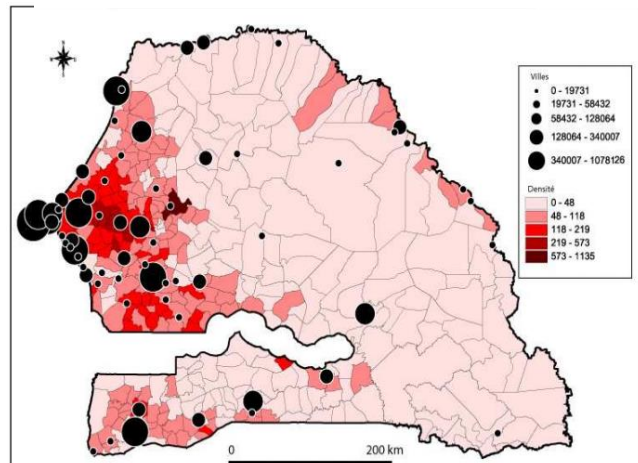
Figure 1: Evolution de la population de 1976 à 2035



de 5.800 hbts/km². A l'opposé, l'Est, le Sud-est et le Nord sont faiblement peuplés, avec des densités inférieures à la moyenne nationale, et parfois en dessous de 20 hbts/km² (Matam, Tambacounda, Kédougou). La dynamique d'urbanisation accentue ce déséquilibre spatial. Le taux important d'urbanisation (45,2%) pour un pays agricole où un habitant sur 2,2 vit en ville, cache des disparités importantes, avec de forts pôles de concentration dans l'ouest du pays (cf. carte 1).

Cette inégale occupation du territoire sénégalais, opposant « un Sénégal utile » et un « Sénégal oublié » (Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 2013) résulte de facteurs naturels et historiques, mais également liés aux politiques d'équipement et d'investissement conduites avant et après indépendance. 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 forte tendance à l'aridité, tandis qu'à l'Est prédominent des sols pauvres, caillouteux et des cuirasses latéritiques, avec des eaux de surface et souterraines rares. La configuration actuelle de l'occupation du territoire traduit nettement aujourd'hui, la faible attractivité d'une grande partie du territoire, affectée par des contraintes d'ordre physique, socio-économique et infrastructurel. L'étalement croissant des villes et la création de pôles urbains qui se poursuivent à l'Ouest et au Centre du pays accroissent continuellement les besoins d'espace à urbaniser au détriment des espaces ruraux et des ressources naturelles, tandis que la persistance de la faible attractivité fait de certains espaces des zones d'exode et d'émigration dont les flux alimentent les villes.

Carte 1. Densités et occupation de l'espace (Ministère de de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, 2013)



La répartition structurelle et spatiale de la population ainsi que les tendances qui l'affectent influent fortement sur les dynamiques foncières tant en milieu rural, qu'en milieu urbain et périurbain. Elles appellent, en lien avec une politique foncière, une politique volontariste d'aménagement et d'équipement du territoire, visant d'une part à accroître l'attractivité des milieux ruraux et d'autre part, à mieux anticiper et organiser les évolutions de l'urbanisation.

2.2 Etat actuel et tendances d'évolution de la gestion foncière en milieu urbain

2.2.1 La gestion foncière urbaine face au défi d'une croissance démographique rapide : formes d'occupation foncière et développement de l'informalité en milieu urbain

L'augmentation rapide de la population urbaine contribue à une hausse continue des besoins fonciers pour développer l'habitat. Toutefois, la politique de l'habitat urbain mise en œuvre par les pouvoirs publics dans les années 1960 et 1970 a concentré les investissements dans la région de Dakar. Cette politique a été ralentie à partir de 1974 par : (i) le coût élevé des

matériaux de construction⁶ ; (ii) les difficultés rencontrées dans la gestion des réserves foncières ; (iii) les défaillances dans le contrôle et la surveillance de ces espaces ; (iv) la spéculation foncière ; et (v) la faiblesse des revenus des ménages. Ces facteurs ont renforcé les inégalités dans l'accès au logement. « *La proportion des salariés remplissant les conditions de solvabilité requises par les deux principales sociétés immobilières, la SICAP et l'OHLM, est faible. Pour pallier cette lacune, les autorités ont mis en place un programme destiné officiellement aux populations à revenus modestes (Parcelles Assainies) en leur fournissant un terrain sous forme de bail, ainsi qu'un encadrement technique. Mais, les populations visées dans les objectifs du programme n'ont pas toujours bénéficié des réalisations, ce qui a fait parler, dans ce cas précis, d'un détournement de destination privilégiée* » (Ly, 2004)⁷.

On constate qu'en matière d'habitat et de cadre de vie, « *le Sénégal reste confronté aux effets d'une urbanisation rapide et mal maîtrisée. Dans la plupart des villes, les zones insalubres et impropres à l'habitat représentent 30 à 40 % de l'espace occupé et concentrent une proportion importante de la population. Ainsi, l'occupation anarchique de l'espace, l'habitat précaire, les problèmes d'hygiène et de santé publique entraînés par les inondations, l'insécurité liée à la mal-urbanisation sont un ensemble de facteurs qui ont amplifié la vulnérabilité des populations et favorisé la dégradation du cadre de vie dans les quartiers populaires*⁸ ». Ce diagnostic établi par le Plan Sénégal Emergent (2014) souligne le caractère inopérant de la politique d'urbanisme et d'habitat menée par les pouvoirs publics du Sénégal depuis l'indépendance.

Les stratégies de promotion foncière et immobilière reposent sur l'intervention de l'Etat dans le marché foncier, à travers la promotion d'un habitat planifié et accessible pour tous. Ceci n'a pas toujours produit les résultats escomptés pour diverses raisons liées notamment au coût financier élevé des programmes concernés. Par conséquent, il y a un décalage entre la croissance de la population urbaine et l'offre publique de logements, d'équipements et d'aménagements nécessaires pour assurer aux populations un habitat et un cadre de vie convenable.

L'intervention des acteurs privés tels que les entreprises de promotion immobilière est limitée par la taille restreinte des programmes, le rythme lent de leur exécution à cause de l'accès difficile au foncier et les difficultés de financement, malgré l'intervention de la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS). L'offre de logements adéquats et de parcelles viabilisées et équipées demeure très insuffisante, en dépit des actions de promotion immobilière menées à la fois par les entreprises du secteur privé et celles du secteur public. Cette situation résulte de plusieurs facteurs, notamment : la longueur des procédures en matière foncière, la faible solvabilité de la demande en parcelles, l'écart croissant entre les revenus des ménages et le prix des terrains, les difficultés d'accès au crédit bancaire.

La majorité de la population urbaine a trouvé comme réponse à ces difficultés, le recours au marché foncier informel pour accéder à l'habitat. Il convient de souligner que les conditions d'acquisition appliquées dans le secteur formel, caractérisées par leur complexité et les coûts élevés des logements écartent une grande partie de la population qui se retrouve dans une situation de précarité. Cela se traduit par l'occupation et la construction de logements dans des

⁶ Il s'agit surtout des matériaux de second œuvre importés dont le prix a subi les effets du premier choc pétrolier de 1973.

⁷ Ly, E. H., 2004 : La politique de l'habitat. Permanence et ruptures. In Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable. Sous la direction de Diop, M-C. Editions Karthala.

⁸ Plan Sénégal Emergent, version février 2014. Chapitre 1 : Diagnostic économique et social.

zones classées *non aedificandi*, telles que les zones inondables⁹ ou sujettes à des affaissements de terrain. Il en est ainsi dans presque toutes les grandes villes, notamment Pikine, Guédiawaye, Saint-Louis, Kaolack, etc. Cet habitat spontané ou irrégulier représente, selon les estimations disponibles, 25 % des habitations dans les zones urbaines (Ministère de l'habitat et de la construction, 2004).

Au niveau du marché informel, les populations ont développé leurs propres moyens de sécurisation foncière, à travers la multiplication de transactions conclues par actes sous seing privé. Pourtant, depuis la suppression des tenures coutumières par la loi n° 64-46 du 18 juin 1964 relative au domaine national, seul l'Etat détient les terrains du domaine national sis en zone urbaine et les administre en cogestion avec les collectivités locales, en tenant compte de l'intérêt général. Il convient de souligner que l'adoption de la législation foncière n'a pas mis un terme aux pratiques informelles qui bénéficient souvent d'une procédure de « *légitimation* » par les collectivités locales, à travers la délivrance d'attestations ou la légalisation de signatures. Ces pratiques conduisent même à l'enregistrement des transactions dans des registres dédiés. Cet enregistrement est matérialisé par la délivrance d'autorisations d'occuper, d'attestations administratives ou de lettres d'attribution, dont la valeur juridique n'est pas établie.

En ce qui concerne les projets à caractère industriel ou commercial, leur réalisation conduit souvent à des conflits avec les occupants de la terre, en raison de la rareté des espaces susceptibles de les accueillir en zone urbaine. On constate que l'urbanisme industriel est très peu pris en compte dans la planification urbaine, même si des changements sont apportés avec la création des pôles urbains. Ainsi, le cadre juridique et institutionnel du foncier urbain souffre de son décalage par rapport à la réalité du terrain, ce qui a pour conséquence d'accentuer le phénomène de l'insécurité foncière et d'augmenter les conflits fonciers.

L'un des enjeux majeurs de la réforme foncière au Sénégal est par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières en milieu urbain avec la légalité, ainsi qu'avec la réalité et les exigences de la planification urbaine. Plusieurs autres défis devront être pris en compte, notamment : (i) les conflits de délimitation entre les communes ; (ii) la question du statut des quartiers précaires et de leur traitement foncier ; (iii) la gouvernance foncière ; (iv) le foncier industriel dans le cadre de la Zone Economique Spéciale Intégrée, des parcs industriels et des pôles urbains ; et (v) les régimes fonciers spécifiques comme celui qui est appliqué dans les pôles urbains.

⁹ Le rapport de ONU-Habitat (2012) mentionne que le phénomène des inondations constitue le principal défi auquel font face les villes au Sénégal, notamment dans la banlieue de Dakar où 49 % des logements sont concernés par la submersion temporaire des espaces par les eaux de pluies (principalement Pikine et Guédiawaye).

Encadré n° 1 : les filières de production de logements

En plus des institutions publiques et parapubliques (SICAP et SNHLM), plusieurs acteurs interviennent dans des opérations de lotissement, de production de logements et de viabilisation de terrains à usage d'habitation. Il s'agit des collectivités locales, des promoteurs privés et des coopératives d'habitat (entreprises, structures diverses, etc.). Toutefois, leurs réalisations cumulées sont loin de satisfaire la demande exponentielle de logements (ONU HABITAT, IAGU, 2005).

La SICAP et la SNHLM ont une capacité de production de 2 000 logements alors que les besoins en logements et en parcelles viabilisées étaient déjà en 1997 de l'ordre de 120 000. Ces sociétés disposent de moyens et d'assiette foncière plus réduits, alors que la demande ne cesse de croître. De leur côté, les collectivités locales éprouvent des difficultés à conduire les opérations de lotissements à hauteur des besoins des populations, en raison de leurs faibles moyens et du coût élevé des opérations. Les promoteurs privés sont quant à eux, confrontés au coût élevé des matériaux de construction, aux difficultés d'obtention de terres dans certaines communes dépourvues de réserves foncières¹⁰, ainsi qu'à la complexité des procédures administratives. Par conséquent, les prix qu'ils appliquent pour la vente des terrains viabilisés et les logements sont trop élevés pour la grande majorité de la population.

Les Zones d'Aménagement Concertée (ZAC) sont des outils opérationnels de planification et de gestion urbaine qui permettent d'anticiper sur l'extension des villes, grâce à l'aménagement de larges assiettes foncières préalablement à leur occupation et à la création de véritables pôles de développement urbain. Depuis la première expérience réalisée en 1992 à Mbaou Gare, plusieurs collectivités locales ont développé des initiatives de promotion de ZAC. La ZAC associe un opérateur privé (maître d'ouvrage délégué), l'Etat, les coopératives d'habitat et les collectivités locales. La stratégie d'intervention consiste à produire des terrains aménagés et équipés dont les lots sont attribués à des opérateurs immobiliers pour la réalisation de lotissements ou la production de maisons construites. Cependant, l'expérience de création de ZAC dont les objectifs et le chronogramme sont mal maîtrisés ne peut pas être perçue comme une réussite, si l'on considère que « la ZAC permet toujours une intervention sur le tissu urbain, mais à condition d'être bien conduite, dans un temps très court et avec des objectifs précis » (Elkan, non daté)¹¹.

2.2.2 La régularisation foncière en milieu urbain et les difficultés liées à la formalisation des droits fonciers

La régularisation foncière est une voie offerte aux personnes qui occupent indûment des terrains appartenant à l'Etat ou dépendant du domaine national pour l'obtention d'un titre reconnu. Elle s'appuie sur la reconnaissance de la complexité des modes d'appropriation du sol pour l'habitat en milieu urbain. Sa finalité consiste à offrir aux habitants une alternative de sécurisation des terres qu'elles occupent. Une étude de terrain réalisé par Payne, Durant-Lasserre et Rakodi (2008) « montre que le fait de sécuriser les habitants (notamment via l'obtention de titre de propriété) incite ceux-ci à investir davantage dans l'amélioration de leur habitat. L'intérêt pour les pouvoirs publics de sécuriser l'habitat informel n'est donc pas tant dans l'augmentation des revenus (via des impôts) que [dans le fait] de développer un marché foncier transparent, doté d'une légitimité sociale, et qui conduit à l'auto-amélioration des habitations ». La régularisation foncière est ainsi perçue comme un levier important pour favoriser la sécurisation de l'occupation dans les quartiers informels, assurer la régulation des marchés fonciers et renforcer le rôle des collectivités locales dans la gestion de leur territoire, à travers la maîtrise spatiale de l'expansion de l'habitat.

¹⁰ Ce constat n'est pas valable partout. Aujourd'hui plusieurs communes font appel à ces privés pour faire des lotissements et construire des logements.

¹¹ Elkan, Stéphane : Etudes foncières sur le web : perso.wanado.fr/foncier/articles).

La régularisation foncière renvoie à la demande de reconnaissance juridique d'une occupation de fait, sans droit ni titre, mais souvent socialement reconnue et acceptée. Elle est effectuée, en ce qui concerne les terrains sis en zone urbaine, aussi bien au niveau des structures administratives de l'Etat qu'au niveau des collectivités locales en collaboration avec les services techniques de l'Etat, selon que le terrain relève du domaine privé de l'Etat ou du domaine national.

En ce qui concerne les terrains dépendant du domaine privé de l'Etat, la formalisation des droits n'est possible que si la parcelle est située dans une zone lotie. Les demandes de régularisation peuvent être individuelles, mais elles sont le plus souvent collectives et concernent les lotissements. Les demandes sont introduites auprès du chef du bureau des domaines qui est territorialement compétent, dans les formes et les conditions définies par la loi n° 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat. L'instruction commence par la saisine, aux fins de recueillir leurs avis, des services techniques du Cadastre (pour la détermination de la situation foncière du terrain à travers sa superficie graphique et sa nature juridique) et de l'Urbanisme (pour la vérification de la conformité de l'objet de la demande à l'orientation du plan d'urbanisme de la zone), ainsi que de toute autre administration éventuellement concernée par le projet. Le dossier est ensuite soumis à la Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD) siégeant à Dakar¹², pour recueillir son avis sur l'opportunité ainsi que les conditions financières et techniques de l'attribution. En l'absence d'un guichet unique d'instruction, chacun de ces services examine la requête en fonction de ses propres critères d'appréciation et suivant le calendrier qu'il juge opportun car, aucun délai ne lui est assigné pour faire parvenir sa réponse. Par conséquent, les requérants sont obligés d'effectuer plusieurs démarches et d'attendre des délais relativement longs, avant d'obtenir satisfaction. A cette contrainte s'ajoute le fait que la périodicité des réunions de la CCOD est indéterminée, ce qui peut allonger d'avantage la durée de la procédure. De même, dans sa configuration actuelle, la CCOD ne regroupe, sous la présidence du représentant du Ministre chargé de l'Economie, que les Directeurs nationaux concernés par le foncier. Cet état de fait ne répond pas à l'exigence de déconcentration des services de l'administration foncière qui devrait accompagner la dynamique de décentralisation.

La décision favorable de la CCOD entraîne la délivrance d'un titre d'occupation (bail emphytéotique ou droit de superficie) approuvé par le Ministre chargé des domaines. Le bail emphytéotique est un contrat qui confère au preneur, ou emphytéote, un droit réel susceptible, notamment, d'hypothèque ; il est consenti pour une durée de dix huit ans au minimum et cinquante ans au maximum avec possibilité de prorogation dans la limite de la durée maximale de 50 ans, et possibilité de renouvellement. Le contrat de bail contient l'obligation de paiement d'une redevance annuelle calculée à partir de la valeur vénale du terrain (cf. encadré n°2).

Le droit de superficie est un droit réel qui consiste dans le fait de posséder des constructions, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui ou d'être autorisé à en établir. Il est concédé pour une durée de vingt cinq ans au minimum et cinquante ans au maximum avec possibilité de prorogation dans la limite de la durée maximale de cinquante ans, et possibilité de renouvellement. Il ne peut y avoir concession du droit de superficie que sur des terrains situés dans une zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinés soit à la

¹² La CCOD est chargée de donner son avis sur l'opportunité, la régularité et les conditions financières des projets intéressant le domaine de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics...

construction par l'attributaire d'une habitation individuelle répondant à ses besoins soit à la construction d'habitations individuelles ou d'immeubles collectifs à usage d'habitation par toute personne se consacrant avec l'agrément de l'Etat, au développement de l'habitat.

Le bail peut, tout comme la concession de droit de superficie, être transformé en titre foncier au nom du bénéficiaire, sur sa demande, par la voie de la cession définitive du terrain, lorsque sa mise en valeur aura été constatée par les services du cadastre et contre le paiement de frais de cession dans les conditions déterminées par la loi¹³.

Encadré n° 2 : quelques indications sur le barème des prix du loyer pour l'occupation du domaine privé de l'Etat¹⁴
<i>Le barème appliqué varie selon les zones :</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Dakar-Plateau : secteur n° 1 (entre la Corniche les Avenues André Peytavin, Georges Pompidou, les Allées Robert Delmas et le Boulevard de la Libération) : <ul style="list-style-type: none"> ○ en bordure de la Corniche : 300 000 FCFA ; ○ autre terrain du secteur : 150 000 FCFA.
<ul style="list-style-type: none"> • Ouakam : <ul style="list-style-type: none"> ○ côté mer et route de la plage : 200 000 FCFA ; ○ village traditionnel de Ouakam : 30 000 FCFA.
<ul style="list-style-type: none"> • Ville de Pikine : <ul style="list-style-type: none"> ○ Tally Boubesse, Tally Icotaf : 40 000 FCFA ; ○ terrain non viabilisé : 20 000 FCFA.
<ul style="list-style-type: none"> • Sangalkam : <ul style="list-style-type: none"> ○ littoral : 5 000 francs CFA ; ○ terrain à usage d'habitation : 1 000 FCFA.
<ul style="list-style-type: none"> • Commune de Mbacké : <ul style="list-style-type: none"> ○ lotissement appliqué et viabilisé : 5 000 FCFA ; ○ lotissement appliqué non viabilisé : 3 000 FCFA ;
<ul style="list-style-type: none"> • Commune de Thiès (entre l'Avenue Caen, l'Avenue Léopold Senghor et le quartier dit <ul style="list-style-type: none"> ○ en bordure des grands axes : 40 000 FCFA. ○ autre terrain du secteur : 20 000 FCFA.

Il faut noter que ce barème ne concerne que la détermination des redevances en matière de location du domaine privé immobilier de l'Etat et ne constitue pas une référence pour la détermination de la valeur du marché des terrains appartenant aux particuliers.

En ce qui concerne les dépendances du domaine national sises en zone urbaine, elles font l'objet d'une « cogestion » entre l'Etat et les communes dans des conditions régies par le décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996 portant application l'article 25 de la loi n° 96-07¹⁵

¹³ A titre d'exemples, cf loi n°87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation, situés en zone urbaine et loi n°94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial.

¹⁴ Le décret 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'Etat. 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% ». L'arrêté n° 2781 MEF-DGID en date du 22 mars 2010 fixe le prix de vente des terrains domaniaux.

¹⁵ L'article 301 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales dispose, dans les mêmes termes que l'article 25 de la loi n°96-07 auquel il s'est substitué que « les terrains du domaine national sis dans les

du 22 décembre 1996 relative au transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en attendant la signature des décrets d'application de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales qui a abrogé la loi précitée.

La procédure débute par une délibération de conseil municipal décidant de la réalisation d'un lotissement. Par la suite, le maire centralise les demandes d'attribution de parcelles et les transmet au chef de bureau des domaines pour instruction. Les demandes sont examinées par une commission d'attribution dont la composition est fixée par décret. Le procès-verbal d'attribution de cette commission donne lieu, après approbation du préfet et avis de la CCOD, à l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat et l'établissement de baux au nom des attributaires qui sont approuvés par le Gouverneur de région.

Ces opérations sont en principe gratuites, mais dans la réalité, les bénéficiaires sont tenus de payer des frais de bornage fixés par arrêté du conseil municipal concerné. En l'absence de normes établies, le montant des frais peut varier d'une commune à l'autre et peut se révéler très élevé¹⁶ (Ipar, 2013). L'importance de ces frais conduit parfois au retrait des parcelles, lorsque les bénéficiaires ne sont pas en mesure de les acquitter.

On retiendra que les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine ne sont pas financièrement abordables. Par ailleurs, ces conditions ne sont pas toujours respectées. Les services techniques compétents éprouvent des difficultés à effectuer, de façon systématique, les contrôles requis à cause des problèmes que posent la définition et la délimitation précises des zones dites résidentielles en zone urbaine. En effet, dans toutes les villes du pays, c'est « *la force de l'occupation* » qui semble déterminer parfois l'usage résidentiel des terrains.

2.2.3 La maîtrise du foncier urbain et du développement des villes : une faible efficacité des instruments de planification et de gestion

En matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, le Sénégal a mis en place un nombre important de documents de planification destinés à assurer une organisation rationnelle du sol, en vue d'améliorer les conditions de vie des populations et d'asseoir les bases de production de richesse et d'un développement durable. Les principaux instruments élaborés sont les suivants :

- les Schémas Directeur d'Aménagement d'Urbanisme (SDAU) ;
- les Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) ;
- les Plans d'Urbanisme de Détail (PUD) ;
- les Plans de Lotissement¹⁷.

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 ».

¹⁶ Par exemple à Saint-Louis, pour le lotissement de « Ngallèle 2000 » les frais de bornage sont les suivants : 150.000 FCFA pour une parcelle de 150 m² ; 300.000 FCFA pour 200 m² et 600.000 FCFA pour 300 m² (Conseil municipal de Saint-Louis, délibération N°4/c SL du 18 février 2006).

¹⁷ En plus de ces divers instruments, il existe des plans de sauvegarde et de mise en valeur pour certaines villes (par exemple Saint-Louis, Carabane et Gorée) et des plans dédiés à la protection du patrimoine ou d'un écosystème particulier.

Ces différents instruments sont structurés chacun en trois parties constituées par un rapport justificatif, des plans graphiques et un règlement. Les SDAU fixent les orientations générales de l'aménagement d'un territoire déterminé. Le PDU dresse un état des lieux de l'occupation du sol, avant de définir les orientations générales et le contenu de l'aménagement urbain. Il précise également, à une plus grande échelle, les éléments du SDAU concernant l'occupation du foncier. Le PUD définit les mesures concrètes d'organisation de l'espace urbain et décrit les infrastructures et équipements à mettre en place. Le plan de lotissement indique le plan de situation du terrain à lotir, son mode d'aménagement, d'équipement et son découpage parcellaire.

Le fait de disposer de documents stratégiques de planification urbaine dans les communes devait permettre de :

- parvenir à anticiper et à organiser l'occupation du sol, en fixant les orientations fondamentales de l'aménagement des périmètres communaux;
- servir de référence unique pour les programmes et projets de l'Etat, des collectivités locales et des privés ;
- prévoir les assiettes foncières nécessaires aux équipements sociaux, aux zones d'habitat et aux zones d'activités ;
- protéger les zones présentant un enjeu environnemental, historique ou culturel ;
- définir des zones de rénovation ou de restructuration.

Cependant, la non observation des prescriptions de ces outils, leur faible taux de couverture du territoire national (26 % des communes), la capacité financière limitée des collectivités locales, acteurs incontournables de l'aménagement urbain, constituent des facteurs qui réduisent l'efficacité de la politique de développement des villes.

Dans la plupart des villes, l'application des instruments de planification urbaine accuse beaucoup de retard à cause de plusieurs facteurs, liés notamment à la lenteur des procédures administratives et au déficit en ressources humaines et financières. Les plans élaborés deviennent rapidement caducs du fait de l'évolution urbaine résultant de la forte pression démographique et de la hausse de la demande de terrains à bâtir. Il en résulte des extensions urbaines incontrôlées, spontanées et irrégulières qui augmentent rapidement, notamment dans la banlieue de Dakar¹⁸. Face à cet accroissement de l'habitat qui échappe à toute maîtrise spatiale, le seul recours possible est la restructuration, avec pour objectif d'accommoder l'occupation aux règles d'urbanisme. En somme, l'évolution de la ville précède le processus d'élaboration et d'application des instruments de gestion du foncier urbain, à l'exception des plans de lotissements dont l'utilisation est devenue de plus en plus systématique, à la demande des populations.

2.2.4 La tendance à l'extension horizontale des villes et ses implications

L'évolution des villes est marquée à travers le pays par un étalement urbain très poussé. Il s'agit de l'extension horizontale des villes sur les espaces situés à leur périphérie. Cela a pour conséquence la consommation d'espaces, sans la mise en place d'investissements pour faire face aux besoins de transport, d'équipements collectifs, de constitution et d'entretien des VRD, etc. L'absence ou le non-respect des plans directeurs d'urbanisation se traduit par l'occupation de zones inondables et/ou *non aëficandi*, avec comme conséquences

¹⁸ Doucouré, S. A., non daté : Foncier et production de terrain destiné à l'Habitat - Cas du Sénégal.

l'exacerbation des problèmes d'assainissement et des risques d'inondations comme c'est le cas dans les banlieues de Dakar, Kaolack, Saint-Louis, etc.

La périurbanisation se traduit par un mitage des terres rurales environnantes. Elle entraîne la réduction des espaces ruraux et forestiers, mais également la fragilisation de certains écosystèmes sensibles, comme celles des Niayes (zone périurbaine de Dakar, Thiès, Saint-Louis) ou du littoral (Petite Côte). Cette extension des villes sur les espaces ruraux entraîne par ailleurs des conflits territoriaux plus ou moins aigus entre collectivités locales mitoyennes, à l'exemple de Saint-Louis et Gandon, Rufisque et Keur Ndiaye Lô-Sangalcam, Mbour et Malicounda, etc. La solution consistant généralement à étendre par décret les périmètres urbains ou communaux sans consultation des collectivités voisines et de plus en plus combattue par ces dernières.

C'est pourquoi la politique foncière doit accorder une grande attention aux interrelations entre le foncier rural et le foncier urbain, dans un contexte où l'empiètement des villes sur les dépendances des zones de terroirs tend à remettre en cause la vocation des terres concernées en dépit du fait qu'elles sont, naturellement, plus propices à l'exploitation agricole qu'à l'habitat¹⁹.

A cet effet, la planification urbaine doit être conçue de manière à planifier l'extension des villes et protéger davantage le foncier agricole, en organisant les modalités de son usage et de sa cession. Elle doit être accompagnée sur le plan de la réglementation foncière, par une réglementation plus contraignante et un encadrement plus stricte du changement de destination du sol (transformation d'un terrain agricole en lotissements). Le développement de l'agglomération de Dakar illustre ce phénomène de concurrence abusive d'usage de l'espace entre l'extension urbaine et les activités horticoles et agricoles, notamment dans la zone des Niayes. La planification urbaine devrait se prolonger par une politique d'urbanisation plus économe en foncier, privilégiant une stratégie de densification verticale des logements pour ralentir l'étalement des villes et réduire ses effets collatéraux sur la mobilité urbaine, le sous-équipement et les conflits fonciers.

2.3 Situation du foncier rural et des systèmes d'exploitation des ressources naturelles

L'Acte III de la décentralisation en instituant la communalisation intégrale, semble dépouiller de leur substance, les zones de terroirs et les zones pionnières qui théoriquement ne peuvent se constituer qu'en dehors des communes. Toutefois, on ne saurait assimiler l'espace de toutes les communes à des espaces urbains. En effet, la ruralité demeure aujourd'hui, une réalité qui caractérise la plus grande majorité de l'espace sénégalais et les notions de « *terroirs* » et de « *zones pionnières* » sont encore consacrées par le Code général des collectivités locales (article 303 du CGCL).

La réalité et ces dispositions du CGL imposent de considérer le milieu rural en tant que tel, et appellent, dans la perspective de la réforme foncière, à une requalification des espaces ruraux et urbains ainsi qu'à une redéfinition de l'espace sénégalais qui ne saurait être réduit partout en communes avec le sens de milieu urbain.

¹⁹ Ce point de vue n'est pas partagé par certains experts du foncier urbain qui estiment que la politique foncière doit aller dans le sens des évolutions engagées et les accompagner. De leur point de vue, la marche urbaine est irréversible.

2.3.1 Des ressources naturelles distribuées dans des zones agro-écologiques aux potentialités et aptitudes différentes

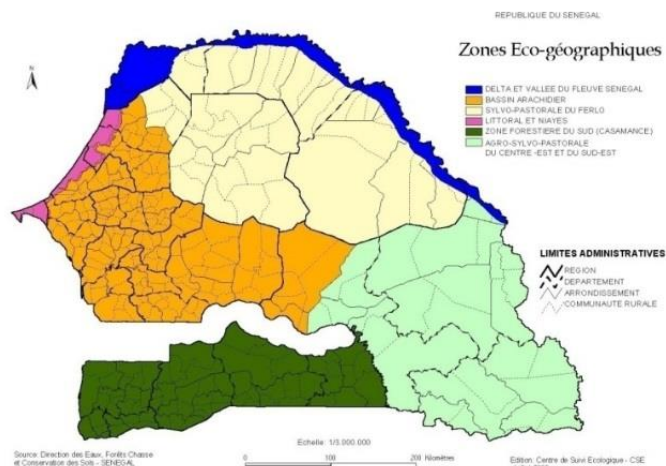
Le Sénégal occupe une position géographique qui le place dans la zone subsaharienne, avec un climat soudano-sahélien caractérisé par l'alternance d'une saison sèche de novembre à mai et d'une saison des pluies de juin à octobre. Avec une superficie d'environ 197 000 km², le pays connaît une situation pluviométrique dont la moyenne annuelle suit un gradient décroissant, passant de 1200 mm au Sud à 300 mm au Nord, avec de fortes variations interannuelles.

En raison du faible niveau d'artificialisation de l'espace, les activités en milieu rural demeurent largement tributaires des conditions du milieu physique, qui varient selon les régions. En considérant les conditions climatiques, hydrologiques, pédologiques et la vocation dominante des sols, le Sénégal se subdivise en six zones agro-écologiques (cf. carte n° 2) qui constituent des blocs comportant des traits spécifiques à plusieurs égards.

Carte n° 2 : Zones agro-écologiques du Sénégal

La Vallée du Fleuve Sénégal

s'étend le long du fleuve éponyme, à l'extrême nord et à l'est du pays, sur les régions administratives de Saint-Louis et de Matam, ainsi que le département de Bakel (région de Tambacounda). Elle couvre près de 30 000 km², soit 17 % du territoire national et abrite près de 1,4 million d'habitants, soit 10 % de la population du pays. La pluviométrie varie de 700 mm à 300 mm du sud au nord et près de 50% des sols, sont peu aptes ou inaptes à l'agriculture. La zone concentre 8% des terres arables du pays et l'essentiel du potentiel irrigable. La vallée alluviale qui couvre environ 13% des superficies de cette zone offre des conditions agro-pédologiques favorables au développement de la culture irriguée. La construction des barrages de Diama (1986) et de Manantali (1989) a fortement modifié le régime naturel du fleuve, réduit les possibilités de cultures de décrue et favorisé les conditions de développement de l'irrigation entraînant de nouvelles dynamiques agricoles et foncières.



La zone des Niayes couvre la frange côtière et son arrière-pays qui s'étend de Dakar à Saint-Louis sur une longueur de 180 km avec une largeur variant de 5 à 30 km (Fall et al., 2001). Son paysage est caractérisé par des dépressions et des dunes reposant sur une nappe peu profonde. Bénéficiant d'un micro-climat qualifié de sub-canarien en raison de l'influence des alizés maritimes, la zone fournit près de 80% de la production horticole du Sénégal. L'élevage bovin intensif y est pratiqué de même que l'aviculture. En plus des potentialités agricoles et pastorales, la zone renferme des ressources minérales importantes²⁰.

²⁰ Le sous-sol offre une grande diversité de substances minérales comprenant des minéraux industriels (phosphates, calcaires industriels, barytine, etc.), des minéraux lourds (zircon, titane), des pierres ornementales et des matériaux de construction (cimenteries, etc.).

Le Bassin arachidier (BA) couvre une partie de l'Ouest et du Centre du pays. Il constitue la principale région agricole du Sénégal, représentant sur le plan national, 70,6% des surfaces cultivées, 71,2% de la production d'arachide et 80,4% de la production de mil et 66% de la production de céréales sèches²¹. Il connaît cependant une grande variabilité interne des situations agricoles. Ainsi, dans la région de Diourbel, les conditions climatiques sont favorables aux cultures de cycle court. Dans la région de Thiès, les conditions climatiques sont similaires à celles de Diourbel, sauf dans le département de Tivaouane où 20% des terres sont peu ou pas aptes à l'agriculture pluviale. Les régions de Fatick et Kaolack offrent les meilleures conditions pédoclimatiques du bassin arachidier. Le BA a une position centrale qui le met à proximité des marchés de consommation avec des axes routiers fonctionnels. Il est cependant confronté à un appauvrissement continu des sols, à une forte pression foncière avec des terroirs saturés et une irrégularité marquée de la pluviométrie surtout dans sa partie nord, ainsi qu'une minéralisation des nappes souterraines. Dans certains départements (Mbacké et Diourbel), du fait de l'intensité des activités agricoles, les formations ligneuses naturelles ont disparu. Avec la remontée de la langue salée, la salinisation des terres se développe autour des cours d'eau permanents, notamment dans les régions de Kaolack et Fatick (bras de mer du Sine et du Saloum).

La zone sylvo-pastorale (ZSP) se situe au Sud de la vallée du fleuve et occupe une partie du domaine sahélien et sahélo-soudanien. Communément appelée Ferlo, elle constitue une zone à vocation pastorale. Elle ne concentre que 4% des terres arables du pays et seuls 20% des sols y sont bons ou moyens. La pluviosité dans cette région est comprise entre les isohyètes 300 et 600 mm, et elle est irrégulière, tant dans l'espace que dans le temps. La pratique de l'agriculture dans la zone est marginale et porte essentiellement sur les cultures vivrières, avec des variétés de cycle très court (mil, maïs, niébé). L'élevage constitue le principal mode d'exploitation des ressources naturelles. C'est un élevage essentiellement extensif et transhumant lié à la vocation pastorale conférée à la zone par les politiques publiques depuis la colonisation. La ZSP est en effet considérée comme une zone de repli pour le bétail et a fait l'objet de plusieurs aménagements pastoraux (forages, parcs de vaccination, unités pastorales). Depuis l'implantation des forages à exhaure mécanique, les pasteurs peuls ont amorcé un mouvement de sédentarisation dans la zone. Il convient de souligner qu'en raison des progrès réalisés en matière de santé animale, les effectifs animaux ont augmenté de façon considérable au moment où les espaces de repli sont de plus en plus colonisés avec l'avancée du front agricole, principalement dans la partie Sud.

Le Sénégal Oriental correspond à la partie Sud-Est du pays et couvre 59 600 km², soit plus de 30,3 % de la superficie nationale. C'est une zone où se développent de plus en plus l'agriculture et l'élevage extensif avec le fort courant migratoire provoqué par l'épuisement des terres de la partie Ouest du pays et la précarité des pâturages du Nord Sénégal. Les terres de cette partie du Sénégal qui représentent près de 10% des terres arables du pays sont caractérisées par : (i) des réserves forestières importantes ; (ii) le développement des cultures de rente (coton et arachide) ; et (iii) des potentialités halieutiques dans la zone du bassin de l'Anambé (CSE, 2007).

La région de Casamance occupe la partie Sud et Sud-ouest du pays et couvre une superficie de 28 350 km². La Casamance est la région la plus arrosée du Sénégal, avec une précipitation moyenne qui dépasse les 1200 mm/an. Elle recèle d'importantes ressources hydriques, fauniques, forestières et halieutiques. La densité du réseau hydrographique rend cette zone qui concentre près de 20% des terres arables du pays, très propice à la riziculture, surtout au

²¹ Mil, sorgho, maïs, fonio ; campagne 2014 (Sources, Base de données agricoles DAPSA).

niveau des bas-fonds (CSE, 2007). Avec l'extension des zones agricoles et l'exploitation du bois, les forêts de la zone connaissent une légère régression. En outre, l'insécurité qui y prévaut depuis plus de trente ans contrarie les efforts de développement de l'agriculture.

Encadré 3 : des degrés très variables de saturation de l'espace

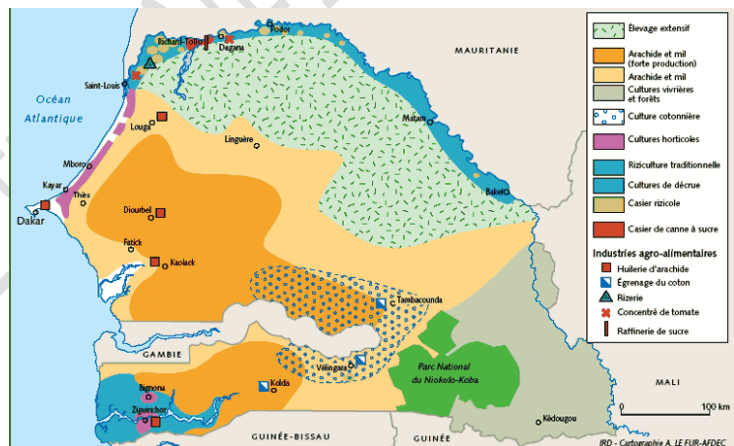
En considérant l'état actuel d'occupation des terres arables, des possibilités d'extension significative des terres cultivables ne sont offertes que dans quatre régions (Tambacounda, Casamance, Saint-Louis et Louga). Le potentiel de terres réellement disponible est en revanche quasiment nul dans les régions de Kaolack, Fatick et très faible dans celle de Thiès. Or, ces régions du Bassin arachidier affichent, en dehors de Dakar, les taux d'accroissement démographique les plus élevés et concentrent environ 42% de la population nationale et 52% de la population rurale.

2.3.2 Modes de mise valeur et de gestion des ressources naturelles

2.3.2.1 Mise en valeur agricole et gestion des terres

Carte 3 : Espaces agricoles et cultures dominantes (IRD, 2000)

L'agriculture sénégalaise est dominée très largement, au plan technique par l'agriculture pluviale et au plan structurel, par les exploitations familiales. La diversité des conditions climatiques et pédologiques, la disponibilité et l'accessibilité des ressources en eau, le niveau d'équipement de l'espace rural ainsi que l'accès aux marchés urbains et des possibilités de financement et d'obtention de crédit (Faye et al., 2007) expliquent à l'heure actuelle, la configuration d'ensemble de l'agriculture sénégalaise (cf. carte 3).



C'est seulement dans les zones offrant des possibilités importantes d'irrigation (vallée du Sénégal, Anambé) et/ou celles qui ont un accès facile au marché urbain de Dakar et à l'exportation (zone des Niayes) que se développe l'agrobusiness et d'autres formes d'agriculture d'entreprise qui occupent au total moins de 10% des surfaces cultivées.

- **Une agriculture largement dominée par les exploitations familiales et les cultures sous pluies**

L'agriculture sous pluie prédomine largement dans toutes les régions et 61% des ménages agricoles se livrent à cette activité. Selon l'ANSD (RPGHAE, 2014), on compte 755 532 ménages agricoles, dont 557.446 (73,8%) en milieu rural²². Les chefs de ménages sont en majorité des hommes contre 15,3% de femmes. Les ménages agricoles dirigés par des femmes se rencontrent surtout dans les régions de Dakar (26,1%), Ziguinchor (25,2%), Matam

²² Le RGPHE estime, avec l'avènement « des paysans du dimanche », les ménages agricoles urbains à 26,2%.

(20,4%) et Saint-Louis (19,8%). Ces ménages agricoles sont pour l'essentiel de petits producteurs familiaux au regard des superficies cultivées. En effet, près de 70% des ménages ont exploité en 2012-2013 entre 1 et 5 ha (tableau 2). Les ménages exploitant plus de 10 ha se rencontrent surtout dans le bassin arachidier (régions de Kaffrine, Louga, Diourbel et Kaolack) et dans une moindre mesure, dans celle Dakar. Ces exploitations sont souvent détenues par des ménages de familles maraboutiques et/ou de ménages disposant de moyens importants (fonctionnaires, hommes d'affaires, etc.), notamment dans la région de Dakar et les Niayes.

Tableau 2 : Répartition des ménages agricoles (%) selon la superficie totale cultivée (ANSD-RGPHAE, 2014)

	DK ²³	ZG	DL	SL	TC	KL	TH	LG	FK	KD	MT	KF	KG	SD	Total
< 1 Ha	13	17,5	3,2	17,6	3	0,9	4,2	2,1	2,2	4,5	7,9	0,4	8,1	3,3	5,5
1 - 5 Ha	70,9	76,5	65,7	74,9	68,8	58,2	72,2	65,7	70,1	75,2	85	45,7	86,9	78,9	69,8
6 - 10 Ha	7,2	3,6	19,7	4,1	18	28,5	16,4	20	20,8	12,9	3,9	32,1	3	12,9	16,1
11 - 20 Ha	3,5	1,2	7,8	1,4	7,3	9,9	5,3	8,6	5,6	5	1,3	16	0,9	3,5	6,1
> 20 Ha	5,4	1,2	3,6	2	2,8	2,5	1,7	3,6	1,3	2,3	1,9	5,9	1,1	1,4	2,6

Outre la taille réduite des exploitations, les superficies cultivées par les ménages sont rarement d'un seul tenant. Seuls 18,7% des ménages cultivent une seule parcelle ; 62,3% des ménages cultivent entre 2 et 5 parcelles, 14% entre 6 et 11 parcelles et 4% cultivent de 11 à plus de 50 parcelles (RGPHAE, 2014). Cette « atomisation » des parcelles des exploitations traduit le souci de disposer de terres aux aptitudes agro-pédologiques différentes lorsque le terroir le permet. Mais, elle résulte également de la diversité des modes d'accès au foncier procédant du système traditionnel dans lequel le statut foncier des parcelles exploitées par un ménage peut être différent (patrimoine lignager, terres en location, en prêt, en métayage - *rempetien* ou *baye sédo* -, etc.). En effet, malgré l'existence de la loi sur le Domaine National, dans leur grande majorité, les producteurs agricoles détiennent leurs terres selon le mode coutumier. Ils pratiquent une agriculture familiale fondée sur la polyculture vivrière et les cultures de rentes, la nature et la place de ces dernières dans l'exploitation, variant suivant les régions et les moyens des ménages.

Les cultures pluviales sont pratiquées partout par près de 9 ménages sur 10, sauf à Dakar et dans la région du fleuve Sénégal où les cultures irriguées et de décrue prennent de l'importance (tableau 3). L'agriculture sous pluie a connu des changements importants durant ces cinquante dernières années. D'une agriculture vivrière et familiale, elle a progressivement intégré à la faveur des politiques coloniales et post indépendance, des cultures de rente, en particulier l'arachide et le coton.

²³ DK : région de Dakar ; ZG : Ziguinchor ; DL : Diourbel ; SL : Saint-Louis ; TC : Tambacounda ; KL : Kaolack ; TH : Thiès ; LG : Louga ; FK : Fatick ; KD : Kolda ; MT : Matam ; KF : Kaffrine ; KG : Kédougou ; SD : Sédhiou.

Tableau 3 : Répartition des ménages agricoles (nombre et %) selon le type de culture pratiquée (ANSD, 2014)

	DK	ZG	DL	SL	TC	KL	TH	LG	FK	KD	MT	KF	KG	SD	Total
Cultures pluviales		24	38	21	36	39	56	47	43	42	26	37	10		458
	5 723	601	740	756	792	695	604	562	253	207	179	938	227	27 520	797
%	81,7	96,1	98,2	38,4	92,1	98,6	94,0	98,3	97,7	97,0	61,7	98,2	97,2	92,3	87,1%
Cultures irriguées (*)				18											
	898	738	367	495	1 201	324	2 323	568	714	799	4 792	222	163	1 690	33 294
%	12,7	2,9	0,9	32,6	3,0	0,8	3,9	1,2	1,6	1,8	11,3	0,6	1,5	5,6	6,3%
Cultures de décrue				16							11				
	386	263	347	473	1 939	222	1 297	153	312	499	492	456	135	614	34 588
%	5,4	1,0	0,9	29,0	4,8	0,6	2,2	0,3	0,7	1,1	27,0	1,2	1,3	2,1	6,6%
Total		25	39	56	40	40	60	48	44	43	42	38	10		526
	7 101	701	553	795	027	340	322	382	378	604	536	715	624	29 922	772
%	1,3	4,9	7,5	10,8	0,0	7,7	11,5	9,2	8,4	8,3	8,1	7,3	2,0	5,7	100,0

(*) Hors maraîchage

Les cultures céréalières, occupent la plus grande partie des superficies cultivées. Elles occupent selon les années, en moyenne 51 à 55 % des superficies totales cultivées sous pluies. Le mil vient largement en tête (65% des superficies céréalières) avec comme principales zones de production, les régions du bassin arachidier et de Tambacounda. Le maïs et le sorgho couvrent chacun 12,2% des superficies cultivées. Le sorgho est plus présent dans les régions de Kaffrine, Tambacounda et Kolda auxquelles s'ajoutent Kaolack et Sédhiou pour le maïs dont les superficies connaissent une évolution à la hausse depuis 2011. Le riz (pluvial et bas-fonds) occupe 5 à 6% des superficies et se rencontre surtout en Casamance et dans une moindre mesure, dans les régions de Kédougou, de Tambacounda et de Fatick. Le fonio, céréale la moins cultivée, occupe de très faibles superficies en Haute Casamance et au Sénégal oriental. Les autres cultures sous pluies portent sur le niébé (3 à 6 % des superficies) et la pastèque, cultivés notamment dans le bassin arachidier Centre et Nord et dans la région de Saint-Louis. La culture du manioc (1 à 1,3% des superficies) est fortement concentrée dans la région de Thiès (70%), mais se rencontre dans toutes les régions sur des superficies plus ou moins modestes.

Tableau 4 : Evolution des superficies (x 1000 ha) et des productions (1000 t)des principales cultures (Source : Base de données DAPSA, 2015)

	Moyenne 2005-2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Sup	Prod	Sup	Prod	Sup	Prod	Sup	Prod	Sup	Prod	Sup	Prod
Fonio	3,3	2,1	1,6	1,4	2,4	1,7	1,8	1,5	1,6	1,0	3,3	2,2
%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Maïs	162,5	285,5	121,2	186,5	109,5	124,1	150,2	239,0	151,5	223,2	146,4	178,7
%	7,0	10,3	4,2	5,1	5,3	6,1	7,0	8,7	7,3	9,4	6,5	6,9
Mils	834,3	582,0	1033,2	813,3	779,8	480,8	817,5	662,6	741,2	572,2	716,0	409,0
%	35,8	21,0	36,1	22,4	37,4	23,7	38,2	24,1	35,7	24,1	31,7	15,7
Riz, Paddy	104,6	294,6	147,2	604,0	109,2	405,8	135,1	469,6	108,2	423,5	135,0	559,0
%	4,5	10,6	5,1	16,6	5,2	20,0	6,3	17,1	5,2	17,8	6,0	21,4
Sorgho	189,9	167,2	174,3	162,6	122,0	86,9	143,9	139,4	106,5	97,5	125,0	102,3
%	8,1	6,0	6,1	4,5	5,9	4,3	6,7	5,1	5,1	4,1	5,5	3,9
Arachide	773,9	651,8	1195,6	1286,9	865,8	527,5	709,0	692,6	769,8	709,7	878,7	669,3

%	33,2	23,6	41,8	35,5	41,5	26,0	33,1	25,2	37,1	29,9	38,9	25,7
Coton	36,1	24,0	27,6	28,9	26,6	25,4	33,7	32,2	32,2	28,8	25,1	26,6
%	1,5	0,9	1,0	0,8	1,3	1,3	1,6	1,2	1,6	1,2	1,1	1,0
Niébé	123,1	79,8	97,0	48,9	24,0	28,1	94,5	55,0	123,1	40,7	153,1	62,0
%	5,3	2,9	3,4	1,3	1,2	1,4	4,4	2,0	5,9	1,7	6,8	2,4
Manioc	50,5	380,1	25,2	181,2	20,7	154,9	23,6	189,5	22,1	154,1	31,5	258,4
%	2,2	13,7	0,9	5,0	1,0	7,6	1,1	6,9	1,1	6,5	1,4	9,9
Pastèques	18,8	233,9	23,4	240,8	13,9	148,7	16,6	182,1	10,6	24,7	20,7	230,8
%	0,8	8,5	0,8	6,6	0,7	7,3	0,8	6,6	0,5	1,0	0,9	8,9
Patate douce	1,6	49,1	2,5	70,0	1,4	40,6	2,5	80,0	3,0	98,2	3,2	102,0
%	0,1	1,8	0,1	1,9	0,1	2,0	0,1	2,9	0,1	4,1	0,1	3,9
Sésame	31,3	15,9	12,7	5,3	8,3	3,7	11,3	5,3	7,2	3,6	18,2	7,4
%	1,3	0,6	0,4	0,1	0,4	0,2	0,5	0,2	0,3	0,2	0,8	0,3
Total	2329,8	2766,0	2861,5	3629,8	2083,7	2028,1	2139,6	2748,8	2077,0	2377,2	2256,1	2607,8
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

La filière arachide qui a constitué pendant une longue période le moteur de l'économie sénégalaise, connaît des difficultés depuis le début des années 1980 (fin du programme agricole et début des plans d'ajustement structurel). Au cours des 10 dernières (2005 – 2014, tableau 4), les superficies emblavées ont connu une évolution en dents de scie, oscillant entre 700.000 ha et 1.196.000 ha (32 à 42% des superficies totales cultivées) avec des rendements variant entre 0,6 t/ha et 1 t/ha. Les fortes variations de la production ont conduit à la baisse des revenus des producteurs, une érosion progressive des réserves semencières ainsi qu'à une chute de l'approvisionnement des unités industrielles.

La production de coton, seconde culture de rente sous pluie est concentrée au sud du pays dans les régions de Kaffrine, de Tambacounda et de Kolda. Elle est structurée autour de la SODEFITEX et de la Fédération nationale des producteurs de coton (FNPC). Le coton est le 10^{ème} produit d'exportation du Sénégal (DAPS, 2013). Les superficies cultivées annuellement demeurent modestes et varient entre 25.000 ha et 36.000 ha, avec des rendements stables autour de 0,9 t à 1 t/ha. La production moyenne annuelle au cours des dix dernières années se situe entre 24.000 et 29.000 tonnes, exceptée l'année 2012 qui a enregistré un maximum de 32.248 tonnes.

- *L'agriculture irriguée : des potentialités de terres irrigables faiblement valorisées et de nouvelles dynamiques foncières*

Les cultures irriguées se pratiquent de façon significative dans trois zones : vallée du Sénégal, bassin de l'Anambé en Haute Casamance et Niayes.

Vallée du Sénégal. Le potentiel irrigable dans la vallée du fleuve Sénégal est estimé à 240.000 ha²⁴. La superficie totale aménagée dans la zone est de l'ordre de 100.000 ha, mais les superficies réellement exploitées sont inférieures. La culture du riz pratiquée en hivernage et en contre saison chaude prédomine très largement, quoiqu'on observe une diversification croissante des cultures. En dehors de la canne à sucre de la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS), se développent surtout la tomate industrielle et l'oignon (région de Saint-Louis), le maïs (département de Podor, Matam et Bakel), la patate douce (autour du lac de Guiers) et

²⁴ Le potentiel irrigable de la rive gauche couramment estimé à 240.000 ha doit être reconsidéré. Il a été évalué en tenant principalement compte des sols plus ou moins lourds et de l'irrigation gravitaire (OMVS, 1980). Or aujourd'hui, nombreux sont les périmètres aménagés sur des sols sableux et irrigués par aspersion ou au goutte à goutte. De plus, l'évolution saisonnière de l'hydraulicité et les prélèvements pour des usages non agricoles, font de la disponibilité de l'eau et de la terre, le facteur clé du potentiel irrigable.

diverses autres cultures de moindre importance (gombo, aubergine, pastèque, arachide, sorgho).

Jusqu'en 1987, l'essentiel des aménagements de la vallée du Sénégal étaient totalement (grand et moyen périmètres) ou partiellement (périmètres villageois) financés par l'Etat²⁵. Ils étaient mis en valeur par des exploitations paysannes installées et encadrées par la SAED, qui détenaient les terres du Delta classée comme zone pionnière depuis 1965. Avec les politiques de libéralisation, la zone pionnière du Delta a été reversée en 1987 dans les zones de terroirs gérées par les collectivités locales. Le désengagement de la SAED et la réduction des moyens d'investissement de l'Etat ont favorisé le développement de périmètres privés aménagés par des promoteurs individuels ou organisés en GIE (familial ou collectif) sur des terres affectées par les conseils ruraux.

Les exploitants organisés en groupements de producteurs, sections villageoises, GIE ou groupements villageois sont attributaires des parcelles aménagées dans les périmètres publics ou affectataires des terres en ce qui concerne les périmètres privés. Dans les deux cas ils n'ont qu'un droit d'usage sur les terres qui ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction, au regard des dispositions de la loi sur le domaine national. Ils doivent leur accès aux crédits à la caution solidaire liée à leur organisation et à l'appui de la SAED (visa technique de leurs expressions de besoins). Toutefois, au plan foncier, on observe dans les périmètres irrigués, publics comme privés, les mêmes pratiques de métayage, prêt, location, vente de parcelles que sur les terres en cultures pluviales ou de décrue.

Jusqu'au milieu des années 2000 les périmètres privés étaient principalement le fait de populations autochtones ou provenant d'autres régions du pays. A partir de 2008, le renforcement de la politique libérale dans l'agriculture et le lancement du programme GOANA ont favorisé une multiplication des affectations à des sénégalais, mais également à des investisseurs étrangers. Le décompte des affectations et régularisations faites par 8 CR du Delta²⁶ de leur création à fin 2012, chiffre à 316.435 ha la superficie totale concernée. Beaucoup de ces affectations portent sur des terres sableuses, dévolues aux pâturages et à l'élevage. Outre l'exacerbation des conflits agriculteurs/éleveurs du fait de l'avancée du front agricole, cette ruée vers les terres de la vallée du fleuve a fait naître auprès des populations locales et des organisations de la société civile, un sentiment d'accaparement des terres par l'agrobusiness ou des individus nantis. Cette situation a suscité des oppositions parfois violentes qui ont conduit aux événements dramatiques de Fanaye, ainsi qu'à la mobilisation des populations contre le déclassement de la réserve du Ndiel et son affectation partielle par l'Etat à une société étrangère.

Malgré leur importance, la très grande majorité des superficies affectées n'est pas mise en valeur. Pour les périmètres aménagés par l'Etat et surtout ceux réalisés par les privés, les taux de mise en valeur par campagne sont très faibles, en dehors de l'hivernage. Les superficies aménagées sont partiellement exploitées en raison de la dégradation résultant d'un manque d'entretien, de défauts d'aménagement, de la salinisation des sols, ou de l'absence d'un réseau de drainage. Ainsi, pour l'ensemble de la rive gauche les superficies réellement

²⁵ Dans le Delta et à Bakel quelques petits périmètres étaient réalisés par les populations elles-mêmes avec l'appui de l'appui respectivement de l'ASESCAW et de la Fédération des paysans de Bakel.

²⁶ Communautés rurales de Fass Ngom, Gandon, Ndiébène Gandiole, Diama, Ngnith, Mbane, Syeur, Keur Momar Sarr. Base de données du projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal, (PACR).

exploitées sont passées de 47.467 en 2005/06 à 73.844 en 2012/13, après avoir atteint 76.519 en 2008/09. L'évolution au cours des dix dernières années des superficies cultivées, des productions et des rendements des principales²⁷ cultures est indiquée dans le tableau 5.

Tableau 5 : Evolution des superficies cultivées en irrigué dans l'ensemble la rive gauche du fleuve Sénégal de 2003/2004 à 2012/2013 (Source : Base de données SAED)

Années	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
Riz d'hivernage	23105	28132	26304	24052	25863	37419	35435	34656	32623	28216
Riz de saison chaude	3191	5415	5861	3740	13219	22764	17415	21419	29237	28130
Total Riz	26296	33547	32165	27792	39082	60183	52850	56075	61860	56346
Maïs	4129	2476	2863	2346	2132	2531	1560	1937	2500	2946
Sorgho	1120	865	680	568	659	422	441	312	194	416
Maïs et sorgho	5250	3341	3543	2914	2791	2953	2001	2249	2695	3362
Total Céréales	31545	36887	35708	30706	41872	63136	54850	58324	64555	59708
Années	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
Tomate	3262	3217	3569	2682	3267	2510	3342	3215	2292	2639
Autres										
Oignon	3046	2641	2197	4144	4230	3374	3373	4887	3718	4402
Coton	42	30	30	0	0	0	0	0	0	0
Arachide	664	605	523	530	725	927	826	624	486	383
Patate	706	862	1247	1411	1634	1413	1523	1284	1014	933
Gombo	1078	1021	940	1232	994	1320	1343	977	1131	1026
Pastèque	115	91	236	531	335	428	607	370	185	99
Aubergine	49	40	153	117	91	92	112	64	35	18
Maraichage divers	1406	2361	2864	3071	2981	3318	3368	3163	2815	4637
Total autres	7106	7651	8191	11035	10989	10873	11152	11369	9385	11498
Total Diversification	10368	10868	11759	13718	14256	13384	14495	14585	11677	14136
Total cultivé	41913	47755	47467	44423	56129	76519	69345	72909	76232	73844

Le bassin de l'Anambé situé à l'est de la région de Kolda est arrosé par la rivière Kayanga. La Société de développement agricole et industriel du Sénégal (SODAGRI) créée en 1974 a été chargée par l'Etat du Sénégal de réaliser des travaux d'aménagement pour développer la culture irriguée. Elle a réalisé deux barrages (barrage du confluent et barrage de Niandouba) dont le volume total de leur retenue permet des irrigations d'appoint de 5.000 ha en hivernage et de 3.000 ha pendant la campagne de contre-saison chaude. Un périmètre rizicole de 4 170 ha a été aménagé en 1982.

Les aménagements de l'Anambé sont mis en valeur par des exploitations paysannes. Comme dans les aménagements publics de la vallée du Sénégal, elles sont attributaires de parcelles sur lesquelles elles n'ont qu'un droit d'usage. La superficie cultivée est inférieure à celle aménagée. Le tableau 6 retrace l'évolution au cours des six dernières années des superficies

²⁷ La culture de patate douce qui progresse autour du lac de Guiers depuis la mise en service du barrage de Diama, occupe annuellement depuis 2005/6 entre 900 et 1600 ha.

prises en valeur qui varient entre 1.700 ha et 2.950 ha pour la riziculture et entre 90 ha et 250 ha pour les cultures de diversification

Tableau 6 : Evolution des superficies cultivées à l'Anambé de 2008 à 2013 (Sources : SODAGRI).

	Riz			Cultures de diversification		
	Sup (ha)	Prod (T)	Rdt (T/ha)	Sup (ha)	Prod (T)	Rdt (T/ha)
2008/09	1.760	12.360	7,0	153	412	2,7
2009/10	2.942	19.138	6,5	155	1096	7,1
2010/11	2.780	16.263	5,9	93	41	0,4
2011/12	2.983	6.933	2,3	146	204	1,4
2012/13	1.731	6.805	3,9	120	235	2,0
2013/14	1.695	7.247	4,3	246	500	2,0

Faute d'entretien depuis le désengagement de l'Etat, les aménagements du bassin de l'Anambé se sont dégradés, avec une reforestation au niveau de certaines parties. Une remise à niveau des aménagements et équipements est prévu, sur financement de la Banque mondiale et du Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR), à travers un programme de réhabilitation concernant 4.030 ha.

Dans la zone des Niayes, la superficie irriguée destinée à l'horticulture a été évaluée en moyenne à 18.000 ha par la Direction de l'horticulture entre 1989 et 2000 (2004)²⁸. La culture maraîchère, pratiquée en hivernage et surtout en contre saison, occupe la première place dans les systèmes de production. Les Niayes fournissent près de 60 % de la production et 50 % des exportations horticoles du Sénégal. En 2011, la production brute de légumes de la zone des Niayes a été évaluée à 640 000 tonnes²⁹(PADEN, 2013). Les superficies en plantations fruitières sont estimées à environ 9.000 ha (DH, 2013)³⁰ et sont concentrées pour l'essentiel dans les communes de Bambilor (63,5%), de Darou Khoudoss (17,8%), Keur Mousseu (7%).

Mode d'irrigation	%
Manuel	82,2
Gravitaire	0,6
Aspersion	1,3
Goutte-à-Goutte	0,9
Autres modes ou associations de systèmes	15
Total exploitations horticoles	100

Les eaux souterraines et le réseau de la Sénégalaise des Eaux (SDE) constituent les principales sources d'approvisionnement en eau. Les systèmes d'exhaure et d'irrigation varient selon les caractéristiques des exploitations qui sont de trois types (PADEN, 2013).

Les exploitations traditionnelles, de superficie comprise entre 0,2 ha et 1 ha dans les bas-fonds et vallées, utilisent l'eau de la nappe phréatique proche grâce à des cuvettes creusées en pente douce ("*céanes*" ou "*mbana*") à partir desquelles, les producteurs arrosent manuellement avec des arrosoirs et le plus souvent des seaux, les planches de cultures maraîchères. Ces exploitations ont une base essentiellement familiale, mais peuvent faire

²⁸Direction de l'horticulture. HORTICA. Renforcement des capacités de micro-irrigation pour l'intensification de l'horticulture, Zone des Niayes. FAO, 2004.

²⁹ Dont 190 000 tonnes d'oignon, 12 500 tonnes de pomme de terre, 5 820 tonnes de carotte, 11 500 tonnes de haricot vert et 70 000 tonnes de tomate

³⁰ Direction de l'horticulture, Recensement de l'horticulture et mise en place d'un système permanent de statistiques agricoles dans la zone des Niayes. DH/Groupe Syscom, 2013, 51 p.

appel à des ouvriers agricoles saisonniers, suivant l'intensité des travaux cultureux. Elles fournissent près de 80% de la production de légumes des Niayes.

Les exploitations moyennes, 1 à 20 ha disposent de puits busés grand débit (5 à 15 m de profondeur), d'un forage ou d'un branchement de la SDE, ainsi que de bassins. L'irrigation s'effectue avec des arrosoirs. Ces exploitations se situent le plus souvent sur les pentes ou en pleine terre, en dehors des bas-fonds et constituent environ 15% environ des périmètres maraichers de Niayes. En ce qui concerne ces exploitations, on a affaire à deux catégories d'acteurs : (i) les groupements de producteurs ; et (ii) les exploitants « *du dimanche* », qui utilisent une main d'œuvre étrangère à leur famille. Ces exploitations se modernisent davantage en ce qui concerne surtout l'exhaure, avec l'acquisition de groupes motopompes ou de pompes manuelles.

Enfin, *les entreprises agricoles et agrobusiness*, de superficie égale ou supérieure à 20 ha, se caractérisent par leur mixité (cultures maraîchère et fruitière). En raison de leur installation récente, la plupart de ces exploitations sont situées sur les terres sableuses des dunes et sablo-argileuses des couloirs inter dunaires et s'approvisionnent en eau à partir de la nappe, par le biais de forages à 100 m de profondeur ou de puits (5 à plus 15 m). Elles représentent 5% des exploitations et utilisent une main d'œuvre salariée (saisonniers et/ou permanents). On note dans cette catégorie, notamment dans les zones de Sangalkam, Bambilor, Diender et Fandène, l'utilisation des techniques modernes d'irrigation avec le recours à l'aspersion ou au goutte-goutte.

Les terres des exploitations sont principalement détenues selon le mode coutumier ou par affectation de la collectivité locale. De rares exploitations disposent de titres fonciers, hérités ou achetés. Toutefois, la grande majorité des exploitants se contente de leurs droits coutumiers de propriétaires socialement reconnus comme tels, droits hérités ou reçus de leurs parents de leur vivant. Pour sécuriser ces droits, certains se font affecter leurs terres traditionnelles, mais cette pratique est plus courante chez ceux qui achètent des terres auprès de propriétaires coutumiers. L'achat de terres est en effet une pratique très courante dans les Niayes. L'étude du Programme d'aménagement et de développement économique des Niayes³¹ (PADEN) note que 55% des promoteurs d'entreprises agricoles ont acheté les terres qu'ils exploitent. Dans ces transactions, les propriétaires coutumiers qui vendent des terres, tout comme les conseillers qui régularisent les ventes par une affectation, considèrent qu'il ne s'agit pas de vente de la terre, mais des peines réalisées par le propriétaire et cela, même lorsqu'il y a plus de mise en valeur manifeste. Une autre pratique qui se développe concerne le changement de destination du sol avec le morcellement en parcelles d'habitation, d'anciennes exploitations situées le plus souvent sur des terres sableuses proches des voies de communication (zones de Kounoune, Niaga, Sangalkam, Bambilor, Gorom).

³¹ Etude de filières horticoles. Rapport final. Soned-Afrique, juin 2013, 54 p.

Encadré 4 : les Niayes, un écosystème menacé.

La position des Niayes en bordure de mer et ses conditions écologiques particulières en ont fait une zone de forte attraction pour les populations. La zone connaît une forte pression sur les terres liée en particulier à l'avancée du front urbain qui fait perdre à la région des superficies importantes de terres cultivables au profit de l'habitat. Avec l'urbanisation d'une part, et l'autoroute à péage qui facilite la liaison avec Dakar, les terres prennent de la valeur, ce qui favorise les ventes et transactions foncières illégales des terres du domaine national. Par ailleurs, avec la surexploitation des eaux souterraines, le biseau salé provoque la salinisation des terres du fait de la proximité du littoral. Les dunes vives menacent les cuvettes maraîchères, malgré la mise en place d'une ceinture verte longue de 180 km et constituée par une bande de filao pour freiner l'érosion éolienne. Les changements d'affectation du sol et la dégradation des nappes souterraines constituent actuellement de lourdes menaces pour l'avenir horticole de la zone des Niayes.

Le secteur agricole constitue un secteur-clé pour le développement économique et social du pays, compte tenu d'une part de la population qui en dépend directement et d'autre part de sa dimension stratégique en matière de sécurité alimentaire et de sa contribution dans la régulation des équilibres macroéconomiques et sociaux. Ses performances demeurent malgré tout relativement faibles.

La couverture des besoins céréaliers par la production nationale est inférieure à 60% et les importations céréalières se chiffrent en 2014, environ à 959.000 tonnes pour le riz, 545.000 tonnes pour le blé, à 213.000 tonnes pour le mil/sorgho/maïs et à 270.000 tonnes pour les fruits et légumes comestibles, soit une valeur totale de 332,2 milliards de francs³². La réforme foncière doit contribuer à améliorer significativement la sécurité et la productivité de l'agriculture, en lien notamment avec un développement des infrastructures et des services publics en milieu rural, de la maîtrise de l'eau et le financement du développement agrosylvo-pastoral.

2.3.2.2 Systèmes d'élevage et gestion des ressources naturelles

Selon les résultats du RGPHAE 28,2% des ménages au niveau national, soit 543.995 ménages, pratiquent l'élevage ; 73,9% et 26,1% de ces ménages pratiquent l'élevage respectivement en milieu rural et en milieu urbain. Les régions de Dakar, Saint-Louis et Thiès regroupent plus de la moitié des ménages pratiquant l'élevage en milieu urbain, la région de Dakar en abritant près du tiers (32,2%). En milieu rural, les régions de Louga, Thiès, Diourbel, Fatick, Saint-Louis et Kaolack concentrent 61,5% des ménages qui pratiquent l'élevage. La répartition par région des ménages d'éleveurs selon l'espèce est indiquée dans le tableau 8.

Tableau 8 : Répartition % par région des ménages d'éleveurs selon l'espèce (ANSD, RGPHAE, 2014)

	DK	ZG	DL	SL	TC	KL	TH	LG	FK	KD	MT	KF	KG	SD	Total
Volaille	26,5	45,2	29,0	15,5	23,6	33,1	33,1	19,1	31,4	29,8	16,0	29,4	32,8	35,9	27,2
Bovin	6,9	11,1	7,8	17,9	16,5	9,7	8,4	14,1	8,5	17,3	16,6	10,9	26,4	13,8	12,4
Ovins	51,2	10,0	24,0	29,7	19,7	13,5	24,9	28,7	12,4	19,5	30,1	15,7	17,2	17,2	23
Caprin	6,1	18,2	17,8	20,4	19,5	21,3	15,0	16,8	21,7	19,3	19,8	20,6	17,5	20,3	18,3
Porcin	0,7	9,4	0,4	0,4	0,6	0,7	1,7	0,3	4,6	1,0	0,6	0,2	0,7	3,3	1,6

³² ANSD. Note d'analyse du commerce extérieur édition 2014.

Equin	1,0	0,2	9,2	5,4	7,2	9,7	7,1	8,4	9,6	2,5	6,3	11,1	0,2	1,6	6,7
Asin	0,9	0,7	9,8	8,8	11,2	11,0	6,9	11,6	10,6	8,7	8,5	10,7	2,8	5,4	8,6
Autres	3,4	2,8	1,0	1,0	0,9	0,6	1,5	1,5	0,7	1,1	1,0	0,8	1,8	1,5	1,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

En 2012, les effectifs du cheptel ont été estimés à 15 673 491 têtes (hors volaille) contre 15 299 005 têtes l'année précédente, soit une augmentation de 2,4%, induite par le relèvement des effectifs des caprins (3,1%), ovins (3,0%), porcins (2,9%), et, dans une moindre mesure, de celui des bovins (1,0%). Les autres espèces ont vu leur effectif croître de 0,5 % pour les camelins, 0,9 % pour les équins et 0,6 % pour les asins (ANSD, 2015). La filière avicole compte environ 44,2 millions de têtes en 2012 et a connu une légère baisse par rapport à 2011, du fait de la diminution de l'effectif de la volaille industrielle (DIREL, 2014).

La place importante qu'occupe l'élevage dans l'économie nationale et les économies familiales contraste avec la faiblesse des appuis qui lui sont alloués en termes d'investissements publics. Le Plan national de développement de l'élevage (2011) souligne que *"les enveloppes allouées [au secteur de l'élevage] restent très insuffisantes pour développer de manière efficace et durable les productions animales. Elles se situent entre 0,7 % et 1,1 % du budget, pour une participation en moyenne de 30 % à la constitution du PIB du secteur primaire"*.

Les activités d'élevage sont pratiquées dans toutes les régions et s'organisent autour de trois systèmes : un système pastoral, un système agropastoral et un système périurbain.

Le système pastoral, localisé dans la zone sylvo-pastorale où l'activité agricole est peu développée, du fait de la faible pluviométrie (< 400mm), mais aussi dans le bassin arachidier, se caractérise par la grande mobilité des éleveurs et de leurs troupeaux (élevage extensif transhumant ou semi-transhumant). Ce système d'élevage concerne 32% des bovins et 35% des petits ruminants (ovins et caprins) (Direction de l'élevage, 2013). **Le système agro-pastoral** est pratiqué dans les zones où la pluviométrie et les conditions ont permis une activité agricole soutenue (notamment dans le bassin arachidier, la vallée du fleuve Sénégal, le Sénégal Oriental et la région de Kolda). Il concerne environ 67% des effectifs de bovins et 62% des petits ruminants. Dans ce système, l'amplitude des déplacements des troupeaux autochtones est relativement faible ; cependant, ces zones accueillent régulièrement les troupeaux transhumants en provenance du nord pendant la période de soudure annuelle. **Le système périurbain** se développe essentiellement dans la zone des Niayes, mais également dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines et dans certains villages du bassin arachidier. Il porte sur un élevage semi-intensif, voire intensif, de volaille, d'embouche bovine ou de production laitière (stabulation permanente ou temporaire durant quelques mois), avec des effectifs de l'ordre de 1% des bovins et 3% des petits ruminants.

Il convient de souligner que les systèmes d'élevage extensif sont rarement spécialisés et restent dominés par les modes extensifs de conduite des animaux qui s'adaptent avec souplesse aux variations saisonnières et interannuelles des ressources en biomasse végétale et en eau. La gestion des ressources pastorales apparaît comme une activité sociale, mettant en jeu des problématiques d'action collective, autour d'enjeux qui sont à la fois économiques (l'utilisation et la valeur de la ressource), sociaux (la répartition de l'accès à la ressource et des bénéfices qui peuvent en être tirés, entre les différents acteurs) et politiques (le pouvoir de définir les règles – et donc la distribution de l'accès et des opportunités de revenus - et d'en assurer la mise en œuvre).

Toutefois, les systèmes pastoraux et agropastoraux du pays connaissent des contraintes et des reconfigurations importantes sous l'effet des enjeux liés au contrôle et à l'occupation de l'espace dans un contexte d'accroissement démographique, de crise économique et de régression écologique due aux changements climatiques et à l'augmentation continue de la pression sur les ressources naturelles. Face à la poussée démographique et urbaine, à la multiplication des établissements humains en milieu rural et à l'avancée des fronts agricoles (pluvial et irrigué), l'élevage souffre d'un handicap spatial et foncier, faute d'un territoire propre identifié comme tel. L'imprécision et l'inadéquation pour les systèmes pastoraux et agropastoraux des modalités de mise en œuvre de la loi sur le domaine national, particulièrement en ce qui concerne la notion de "mise en valeur" ont conduit à la marginalisation progressive des activités d'élevage. Par ailleurs, l'absence ou l'insuffisance de chemins officiels du bétail constituant des voies à grande circulation intéressant plusieurs départements³³ contraint fortement la mobilité du bétail, en particulier dans le bassin arachidier aux terroirs saturés. La législation relative aux ressources pastorales s'appuie encore sur le décret 80-268 du 10 mars 1980 portant sur l'organisation des parcours³⁴. Ce texte est focalisé principalement 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).

Dans le contexte actuel de croissance démographique relativement forte (2,5% par an en moyenne), tout porte à croire que l'extension des superficies cultivées sera plus rapide que celle des zones de parcours. Cela s'explique en partie par le fait que le rôle vivrier de l'élevage est moins important que celui de l'agriculture ; et ce d'autant que les espèces élevées sont, pour une large part, des animaux de grand format inaptes à une consommation courante. Il s'y ajoute que les stratégies paysannes s'articulent autour d'objectifs de sécurisation alimentaire et de maximisation des revenus agricoles qui postulent l'extension des superficies cultivées.

Encadré 5 : des opportunités pour développer l'élevage et réduire ses conflits avec l'agriculture

Aujourd'hui, la reconnaissance formelle et la protection par la LOASP des métiers de l'élevage comme activités économiques offre l'opportunité d'inverser les tendances actuelles et de lever les contraintes spatiales et foncières qui affectent l'élevage, singulièrement les systèmes pastoraux et agro-pastoraux. La réforme foncière, en articulation avec le Code pastoral en cours de finalisation, doit en offrir l'opportunité pour contribuer au développement de l'élevage, à une meilleure intégration avec l'agriculture et la réduction des conflits entre les deux activités.

2.3.2.3 La pêche et l'exploitation des ressources halieutiques

Le Sénégal dispose de conditions naturelles favorables aux activités de pêche avec 718 km de côtes, un espace maritime de 198 000 km² aux eaux profondes riches et de nombreux cours d'eau (fleuve Sénégal et lac de Guiers, Sine-Saloum, Gambie, Casamance et leurs affluents et défluent). Les principaux systèmes de pêche pratiqués sont la pêche maritime industrielle, la pêche maritime artisanale et la pêche continentale (pêche artisanale incluant l'aquaculture). La pêche industrielle n'est pas prise en compte dans le présent document.

³³ La compétence de créer de tels chemins est conférée aux Gouverneurs par le décret 64-573 du 30 juillet 1964, art. 8, avant dernier alinéa.

³⁴ Un projet de code pastoral élaboré en 2013 a été introduit dans le circuit des approbations.

La pêche artisanale maritime et/ou continentale (incluant l'aquaculture) est pratiquée au total par 15.900 ménages, soit 1% des ménages du pays (RGPHAE, 2014). 60,5% de ces ménages vivent en milieu rural, contre 39,5% des ménages en zones urbaines, cette dernière situation s'expliquant par la localisation en milieu urbain (régions de Dakar, Thiès et Saint-Louis) des principales zones d'embarquement et de débarquement. En dépit de la faible proportion de ménages directement impliqués, elle constitue pour le pays une activité socioéconomique à la fois importante et stratégique. En effet, elle fournit 89% de la production halieutique nationale, 70% des besoins en protéines animales de la population sénégalaise et représente 15% des exportations, soit 182 milliards en 2014³⁵ (poisson frais, crustacés et mollusques).

La pêche maritime artisanale occupe une place prépondérante dans le secteur de la pêche tant sur le plan des captures que du nombre d'emplois créés. Elle se caractérise par une grande diversité biologique et assure 80% des mises à terre dans lesquelles prédominent trois espèces : poissons, crustacés et mollusques. Les quantités annuelles moyennes débarquées ont dépassé les 380 000 tonnes avant 2009 et tournent depuis autour de 370.000 tonnes/an. La région de Saint-Louis arrive en tête avec 22,9% des ménages qui pratiquent la pêche de poissons, suivie des régions de Thiès 15,4%, Ziguinchor 14,9%, Dakar 14,8% et Fatick 11,5%. La région de Fatick renferme la plus grande proportion de ménages (26,4%) pratiquant la pêche de crustacés (crevettes, langoustes, crabes, etc.) ; viennent ensuite celles de Ziguinchor 16,3%, Sédhiou 14,2% et Thiès 13,0%. Les crustacées sont également produits par 11,4% et 10,4% des ménages pratiquant respectivement à Dakar et à Saint-Louis.

La pêche continentale joue un rôle important dans l'économie vivrière du Sénégal, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal, l'estuaire du Sine Saloum, la Moyenne et la haute Casamance, les bassins de l'Anambé et de la haute Gambie. Elle contribue autour de 15% de la consommation moyenne nationale en poisson. . La pêche continentale manque cependant de dynamisme et connaît une régression du fait de la dégradation des cours d'eau et lacs depuis la sécheresse des années 1970 et du manque de soutien dans les politiques publiques. La production de la pêche continentale qui était de 47 000 tonnes dans les années 1970 est descendue à 31 000 tonnes en 1997 avant d'atteindre les 20 000 tonnes/an en moyenne depuis le début des années 2000.

La pêche artisanale et l'exploitation des ressources naturelles connaissent des difficultés qui freinent leur développement entraînant une irrégularité, voire une baisse progressive de la production. Les difficultés d'ordre spatial et foncier ou liées à la gestion des ressources naturelles sont partout importantes, qu'il s'agisse de la pêche maritime ou de la pêche continentale. Les principales contraintes concernant la pêche maritime relèvent du rétrécissement des aires de débarquement lié d'une part, à l'occupation croissante du domaine maritime par l'habitat et les réceptacles touristiques, et d'autre part, au relèvement du niveau de la mer, conséquence du réchauffement climatique qui entraîne la disparition de certaines plages. La pression forte et croissante sur les ressources halieutiques marines (surpêche, non-respect du repos biologique, pêche à l'explosif, usage de filets proscrits, etc.), ainsi l'imprécision des limites de l'espace maritime avec les pays frontaliers (Mauritanie, Guinée, Gambie) constituent d'autres sources de contraintes.

La pêche continentale est quant à elle, affectée par la baisse de l'hydraulicité des cours d'eau liée aux barrages et la diminution des pluies et par la déforestation des vallées alluviales

³⁵ Note d'analyse du commerce extérieur, ANSD, 2014.

résultant des effets des sécheresses et de l'action de l'homme qui favorise l'ensablement et l'envasement des cours d'eau. Ces facteurs ont pour conséquences la réduction de l'extension et de la durée des inondations qui se traduit par un appauvrissement des frayères et la baisse de la productivité des écosystèmes fluviaux et lacustres. Dans les zones alluviales où se développe l'irrigation moderne (fleuve Sénégal, lac de Guiers, bassin de l'Anambé), le rejet sans traitement, des eaux de drainage (pesticides, métaux lourds, etc.) dans les fleuves et lacs polluent les eaux et empoisonne la faune aquatique. L'envahissement des eaux de surfaces et des berges par les plantes aquatiques, notamment dans le Delta et la basse vallée du fleuve Sénégal depuis la mise en service du barrage de Diama, contraint fortement la mobilité des pêcheurs et engendre des phénomènes d'eutrophisation qui réduisent la qualité des eaux. L'occupation des berges par l'agriculture et la réduction corrélative des points d'accès à l'eau se traduit par une cohabitation souvent conflictuelle entre zone de débarquement point d'abreuvement du bétail.

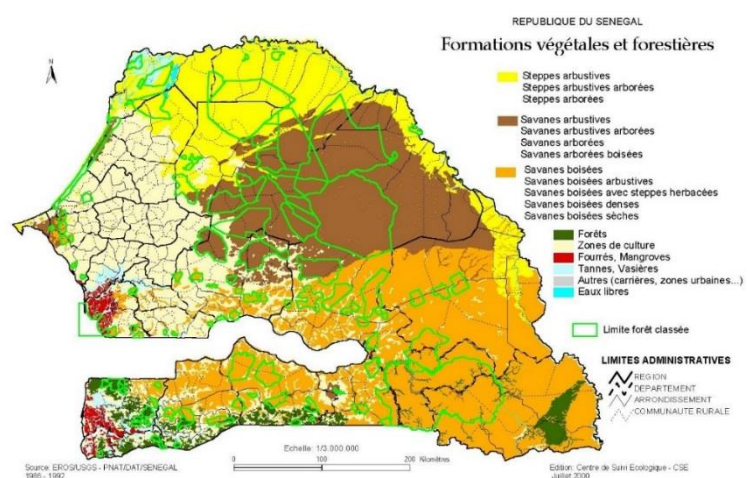
2.3.2.4 Les ressources forestières et leur exploitation

Les ressources forestières et végétales jouent un rôle important dans le maintien de la biodiversité. Elles fournissent à travers le pays plusieurs services en termes de pâturage, de protection des bassins versants, de conservation des sols et de réduction de l'érosion, de loisir, d'écotourisme, d'amélioration du climat, de valeurs spirituelles et socioculturelles (bois sacrés).

L'espace forestier comprend un domaine classé géré par les services de l'Etat et un domaine forestier protégé, composé de toutes les autres formations boisées dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales (Code forestier, 1998). Le domaine classé compte 182 forêts classées non aménagées (2,5 millions d'ha), 7 réserves d'intérêt cynégétique (1,4 millions d'ha), 7 réserves de faune (1,4 millions d'ha), 7 parcs nationaux (1.009.000 ha) et diverses réserves et forêts classées aménagées (923.000 ha), soit un total de 7,23 millions d'ha. En 2015, la superficie du domaine forestier (forêts du domaine classé, forêts du domaine protégé et autres terres boisées) est estimée à 13.523.000 ha auxquels s'ajoutent 122.000 ha de mangrove (FAO, 2015³⁶).

Carte 4 : Formations végétales et forestières du Sénégal (CSE, 2010)

Les ressources forestières les plus importantes se trouvent dans le sud du pays, en Casamance et au Sénégal oriental, où elles se présentent sous forme de massifs forestiers et de savane boisée. La zone sylvo-pastorale et la vallée du Sénégal offrent du sud au nord des formations de savane et de steppe (carte 4). Les "forêts denses/clairées et savanes boisées/arborées" occupent 38 % du potentiel national et le reste étant classé dans la catégorie des



³⁶ FAO, 2015 : Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO.

"autres terres boisées" (savanes et steppes arbustives), avec un faible potentiel ligneux par ha. Le volume de bois sur pied atteignait 331,3 millions de m³, dont 50 % sont situés dans la région de Tambacounda et 40 % dans celles de Kolda et de Ziguinchor.

Les inventaires forestiers réalisés par le PROGEDE et le PGIES ainsi que les données de la FAO montrent une dégradation progressive des ressources forestières qui se manifeste par des réductions de superficies, de richesse floristique (diversité biologique), de densité et des modifications de structures avec disparition d'une ou de plusieurs strates de certains peuplements ligneux. La superficie totale des forêts (forêts et terres boisées) est passée de 14,649 millions d'hectares en 1990 à 13,523 millions en 2015.

La conversion croissante de terres forestières au profit de l'agriculture et des industries extractives, combinée aux coupes frauduleuses et abusives, aux feux de brousse et à certaines pratiques pastorales expliquent la régression des ressources forestières. En 25 ans, les superficies boisées ont reculé de 1,126 millions d'hectares. On notera cependant que le taux de régression du couvert forestier, tout en étant régulier, tend à se réduire en raison des mesures de protection et des opérations de reboisement réalisées par les services publics avec l'appui des populations. La perte de ressources forestières est passée en moyenne de 100.000 ha/an dans les années 1980 (PDDF, 1981) à 80 000 ha/an au début des années 1990 (PAFS, 1993) et à environ 40 000ha/an de nos jours. Les superficies forestières actuelles³⁷ estimées à 8,273 millions d'hectares par la FAO comprennent 18,2% de forêts primaires, 75% de forêts régénérées naturellement et 6,8% de forêts plantées.

Tableau 9 : Evolution des superficies boisées (x 1.000 h) (PROGEDE, PGIES, FAO)

	Forêts	Autres terres boisées	Total
1990	9.348	5.301	14.649
2000	8.898	5.101	13.999
2010	8.473	5.330	13.803
2015	8.273	5.250	13.523

Tableau 10 : Evolution de l'exploitation forestière (Bilans annuels, DEFCCS (2009 à 2013))

Espèces ligneuses	Unités	Quantité prélevée			
		2009	2010	2011	2012
Charbon de bois	Tonne	59 948	57 947	74 749	84 485
Bois de chauffe	Stères	419 984	107 145	126 127	80 864
Bois d'œuvre	Pied	778	60	677	735
Bois de service	Unité	47 540	52 770	35 000	45 805
Bois artisanat	Pied	30 900	36 709	35 000	46 883

Le charbon de bois et le bois de chauffe constituent les principaux facteurs de prélèvement des ressources forestières, suivis du bois d'artisanat et de service (tableau 10). Mais contrairement au charbon de bois dont la production a augmenté de 41% entre 2009 et 2012, celle de bois de chauffe a connu une très forte diminution (- 81%) au cours de la même période. Le volume des ressources financières générées par la filière charbon de bois (environ 20 milliards de francs CFA par an) explique les fortes réticences de certains groupes d'acteurs et institutions à accepter le remplacement du système des quotas qui a prévalu jusqu'en 2010³⁸, par un système de gestion de l'exploitation du charbon à l'échelle locale.

³⁷ Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO, 2015.

³⁸ Depuis 1982, un arrêté ministériel fixe, chaque année, les quantités à exploiter, les régions devant abriter l'exploitation, les organismes bénéficiaires des quotas, ainsi que les dates d'ouverture et de fermeture de la campagne d'exploitation du charbon de bois.

Les ressources forestières connaissent depuis ces dernières décennies une réduction et une dégradation progressives résultant, outre les effets des facteurs climatiques, d'une pression anthropique multiforme liée à l'accroissement démographique, à l'extension des fronts agricoles, à l'augmentation des effectifs du cheptel et son impact sur les écosystèmes forestiers, aux prélèvements destinés aux combustibles domestiques, aux feux de brousse ainsi qu'aux déforestations induites par l'exploitation des mines et carrières. Aux pertes annuelles engendrées par ces divers facteurs, s'ajoutent les déclassements opérés par l'Etat et qui concernent près de 80.000 ha de forêts et réserves depuis 1980 : réserve sylvo-pastorale de Mbégué (Khelcom) 45.000 ha, forêt classée (FC) de Mbirkilane 2.678 ha (1982), FC de Thiès pour 5.678 ha et réserve du Ndiael, 26.550 ha (2012).

La gestion des ressources forestières par les collectivités locales souffre de nombreuses faiblesses. En effet, l'exercice des compétences transférées aux communautés rurales est tributaire de l'existence de plans d'aménagement forestier dont elles ne peuvent disposer, faute de compétences et de ressources, sans un appui technique et financier. Aux côtés des conseils des collectivités, les populations locales, organisées en groupements ou en collectifs villageois s'investissent fortement dans l'amélioration et la gestion des ressources ligneuses au niveau local. Elles aménagent ou entretiennent des forêts communautaires productrices de charbon de bois avec l'appui de projets financés par des partenaires techniques et financiers et rattachés à l'administration forestière. Les massifs forestiers aménagés couvrent une superficie de 700 000 ha (André, 2014)³⁹. Au sein des villages, des comités mis en place avec l'appui du service des Eaux et Forêts ou de projets se mobilisent dans la lutte contre les feux de brousse et la surveillance des espaces forestiers contre les exploitations illicites.

Les avancées importantes du code forestier de 1998 en matière de gestion et de gouvernance des ressources forestières nécessitent d'être complétées par la prise en charge des préoccupations des populations et des collectivités locales à travers notamment : (i) une réforme de la fiscalité forestière pour accroître les ressources des collectivités locales ; (ii) la mise en place de mécanismes d'appui et de financement des plans d'aménagement forestier ; et (iii) l'établissement d'un dispositif d'appui à la gestion des produits forestiers non ligneux (miel, *maad*, *ditakh*, *bouye*, etc.) (CNCR, 2015).

2.3.2.5 *L'exploitation des ressources minières et ses implications*

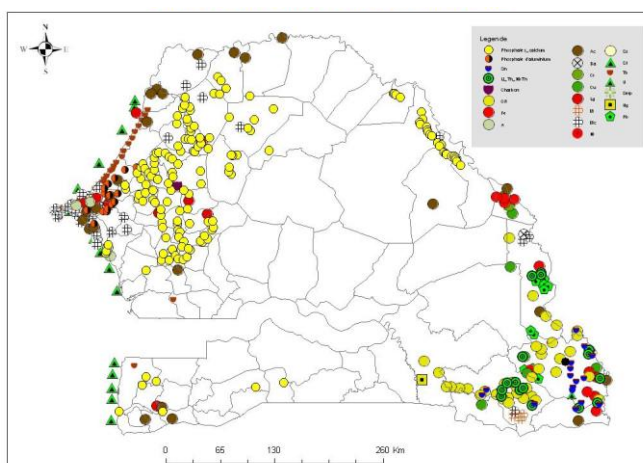
Le Sénégal dispose d'un important potentiel en ressources minières localisées principalement dans deux régions géologiques à l'ouest et au sud-est. Dans la région de Thiès, zone des Niayes et du bassin arachidier occidental, le bassin sédimentaire recèle des gisements de phosphates, de calcaires industriels, de zircon et de divers matériaux de construction. Des gisements de phosphates ont été également découverts dans la région de Matam au nord-est du bassin sédimentaire. Dans le sud-est, au Sénégal oriental, les ressources minières sont contenues dans les roches précambriennes et portent sur l'or, le minerai de fer, le marbre, etc. (carte 5).

³⁹ André, D., 2014 : *Analyse de la gouvernance de la foresterie au Sénégal. Document de travail élaboré pour Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR)*.

Carte 5 : Ressources minières du Sénégal (Source : Plan Minéral de république du Sénégal)

Les phosphates constituent les principales ressources minières exploitées. Les gisements sont de deux types : les phosphates d'alumine à Thiès (Lam-Lam) et les phosphates de chaux, les plus importants, à Thiès (Taïba) et à Matam (Ndendory).

Dans la région de Thiès (Darou Khoudos près de Mboro) l'exploitation des phosphates qui remonte à l'époque coloniale est réalisée aujourd'hui par les Industries chimiques du Sénégal (ICS) dont les implantations industrielles concentrées à Darou Khoudoss, près de Mboro. Le phosphate extrait est en grande partie transformé en acide phosphorique et en engrais chimiques et en grande partie exportés, notamment vers l'Inde. Les exportations de phosphates (dans la sous-région) et d'acide phosphorique (principalement vers l'Inde) représentent respectivement 17,9 et 51,3 milliards en 2014 (ANSD, 2014). Les phosphates de Matam ont connu un début d'exploitation en 2009 par la Société minière de la vallée du fleuve Sénégal (Somiva). Le potentiel de production est estimé à un million de tonnes par jour et il est prévu l'implantation d'une usine d'engrais.

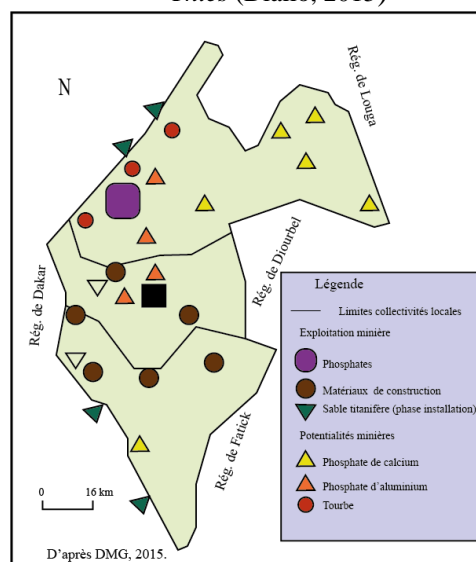


Les gisements de calcaires industriels sont concentrés dans les régions de Dakar (plateau de Bargny et Rufisque) et Thiès sur l'axe Mbour-Pout-Thiès (Bandia et Pout). Une grande partie des gisements est située dans les forêts classées de Pout et Thiès (Aloukagne). Leur exploitation a fait du Sénégal un grand producteur sous-régional de ciment avec la SOCOCIM implantée depuis 1948 à Bargny. Le secteur s'est développé plus récemment avec les Ciments du Sahel à Kirène (2002) et Dangotte à Pout (2014). Ces trois unités ont des capacités de production de près de 8,5 millions de tonnes de ciment par an. Outre le ciment, les calcaires sont exploités pour la production de granulats et pierres ornementales. Il existe par ailleurs entre Mbour et Pout, d'importants gisements de calcaires adaptés à la production de chaux.

Carte 6 : Potentialités minières de la région de Thiès (Diallo, 2015)

Les ressources minières sont également exploitées dans la zone de Thiès pour la production de matériaux de constructions (granulats, pierres ornementales). Ces matériaux sont produits à Ndayane, Paki, Toglou et Mbang-Douga à partir de l'exploitation des grès du Maestrichtien du massif de Ndiass et à Goudiane, à partir des gisements de basalte de Ndiack. Leur exploitation s'est intensifiée depuis l'interdiction en 1972, de la production de granulats dans la région de Dakar (décret 72-662). L'attapulgite exploitée à Pout, Fouloum, Nianing et Mbodiène est exporté.

Sur la grande côte, dans la zone des Niayes (autour de Mboro-Diogo), la société australienne Mineral



deposits limited (MDL) qui bénéficie d'une concession de 44.500 ha a mis en chantier en 2010 un grand projet d'exploitation des sables titanifères pour la production du zircon (minerai important pour l'industrie électronique, nucléaire et la joaillerie), mais également d'ilménite, de rutile, d'autres minéraux.

Au Sénégal oriental (région de Kédougou), des potentialités importantes de minerais de fer, d'or et de marbre ont été identifiés bien avant l'indépendance. Les gîtes miniers découverts suscitent beaucoup d'attentes de développement, mais l'enclavement de la région, son éloignement de la côte (700 km de Dakar) et l'absence d'infrastructures adéquates pour l'évacuation du minerai constituent encore des contraintes à leur exploitation. L'or est exploité depuis longtemps de façon artisanale par des orpailleurs (*dioura*) originaires de la région mais également des pays voisins. La hausse des cours de l'or depuis le début des années 2000 a donné de l'intérêt à son exploitation industrielle. Plus d'une dizaine de périmètres d'exploration sont délimités dans la région de Kédougou (gisements de Sabodala, de Massawa, de Goulouma, de Nyamia, de Boto, de Massato, de Mako, etc.). Mais seul celui de Sabodala est actuellement exploité par la société canadienne Teranga Gold Corporation (TGC). Cette société qui a signé une nouvelle convention avec l'Etat, a acquis actuellement une superficie de 1.200 km² à travers ses deux filiales, Sabodala Gold Operations (SGO) et Sabodala Mining Compagnie (SMC), suite à l'achat en 2014 du permis de Oromin Joint-Venture, une société canadienne (Diallo, 2015).

Les ressources minières sont inégalement mises en valeur. La forte concentration des activités extractives dans le centre ouest du pays fait de la région de Thiès le deuxième pôle industriel du pays, après Dakar.

Le tableau 11 donne l'évolution de la production minière sur la période 2009-2012.

Tableau 11 : Evolution des productions minières de 2009 à 2012 (Direction des Mines et de la Géologie, 2013)

Substances minérales (unités)	Productions par année			
	2009	2010	2011	2012
Or (T)	4,957	4,544	4,301	6,241
Argent (Kg)	559	576	539	670
Phosphates Alumine (m ³)	7 225	-	17 520	-
Phosphates de chaux (m ³)	43 747	97 426	111 759	24 881
Attapulgites (m ³)	195 176	231 571	225 331	-
Marno-calcaire pour cimenteries (m ³)	3 401 676	2 939 637	2 839 187	-
Calcaire granulats (m ³)	813 617,26	237 295	450 921,78	557 585
Basalte (m ³)	47 4110	263 945	604 097	801 730
Grés (m ³)	-	1 063	824,5	-
Sable (m ³)	1 279 811	442 162	1 061 383	810 193
Latérite (m ³)	44 546,76	54 798	419 054	745 939

En dehors des ressources minières continentales le Sénégal dispose de ressources offshore, notamment de gaz et de pétrole dont les gisements découverts récemment offrent pour le pays, des perspectives importantes de production énergétique.

Encadré 6 : l'exploitation minière, un secteur en expansion aux multiples impacts

En dépit du nombre de mines et de sites en activité, l'exploitation des ressources minières génère peu de ressources financières à l'Etat et n'aurait rapporté « sur une période de quinze ans (1997-2012), que quatorze 14,6 milliards de francs CFA, alors que l'Etat a consenti, sur la même période, des exonérations fiscales et douanières qui s'élèvent à plusieurs dizaines de milliards de francs CFA » (IGE, 2014).

Cette faiblesse des gains de l'Etat contraste fortement avec l'acuité des problèmes que soulève l'exploitation des ressources minières dans divers domaines. Les activités minières constituent un facteur important de dégradation de l'environnement. Au plan environnemental, les opérations minières (creusement de tranchées, ouverture de pistes, défrichement, modification de l'hydrographie) engendrent une dynamique d'agression de la nature et constituent une menace pour la biodiversité. Ces effets sont d'autant plus importants que les concessions minières concernent parfois de très vastes superficies et englobent souvent des forêts, des zones boisées et des écosystèmes fragiles. Les forêts de Bargny, Pout, Bandia et Thiès sont ainsi nettement en recul, le Parc national du Niokolo Koba et la zone d'intérêt cynégétique sont agressés tandis que de lourdes menaces pèsent sur les Niayes autour de Mboro-Diogo. Les exploitations minières à ciel ouvert, en plus de la pollution sonore et physique, accélèrent les phénomènes d'érosion du fait de l'enlèvement des strates supérieures. Après l'exploitation, les territoires des collectivités locales ainsi que le paysage sont totalement chahutés, parsemés de crevasses, de terrils et d'amas divers, posant ainsi la question de la réhabilitation des sites.

Aux plans foncier et socioéconomique, elles ont pour les populations locales des conséquences particulièrement importantes se traduisant par la perte de terres de cultures, de pâturages, donc de ressources vivrières au niveau des zones d'opération, mais également par une interdiction de l'accès à ces ressources et aux sites d'orpaillage dans les parties non encore exploitées. Les compensations financières et en terme d'emplois sont souvent très faibles par rapports aux attentes ou promesses. Cette situation crée de nombreuses tensions entre populations et entreprises minières, entraînant des manifestations plus ou moins violentes (marches dans les zones de Pout, Mboro, Dendory, émeutes de Kédougou, etc.). Même si le sous-sol relève du domaine public sous contrôle de l'Etat, il reste que les désagréments sont vécus par les populations locales et que ces tensions sont favorisées dans une large mesure par l'absence d'implication des collectivités et populations et leur faible information en ce qui concerne les concessions, les contrats avec l'Etat et les obligations des parties. Alors que le secteur minier apparaît aujourd'hui comme un secteur important de l'émergence économique du pays, le rapport de l'IGE (2015) souligne que « sa gouvernance souffre d'un déficit criard de contrôle et de suivi, imputable au sous-effectif des services régionaux des mines et de la géologie et au défaut de qualification des agents par rapport aux missions qui leur sont assignées ». Par ailleurs, « les programmes sociaux, qui font partie intégrante des conventions et qui sont prévus pour assurer des retombées positives en faveur des populations locales, ne sont pas réalisés par les titulaires des titres miniers ».

Les ressources allouées aux collectivités à travers le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités (décret 2009-1334) sont relativement limitées et leur affectation stricte à des équipements ne permet pas de prendre en charge certains besoins locaux résultant de l'activité minière.

Des efforts sont cependant entrepris pour améliorer la gouvernance du secteur minier. De nouvelles conditions d'attribution des couloirs d'orpaillage ont été définies dans le projet de révision en cours du Code Minier. Ces efforts méritent d'être renforcés par la création d'instances locales de concertation regroupant des représentants des communautés hôtes, des sociétés minières et de l'Etat, pour prévenir les tensions sociales, discuter des domaines à couvrir par la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) et favoriser une meilleure contribution des sociétés minières au développement économique, social et environnemental des collectivités locales.

...

2.4 Forces et faiblesses du cadre juridique et du dispositif institutionnel

Il n'est mis l'accent, quand on évoque la LDN, que sur ses faiblesses et insuffisances au regard des nécessités actuelles du développement. L'on passe sous silence ses apports positifs, parmi lesquels le fait d'avoir, à l'époque, dans un contexte bien déterminé et qui a changé aujourd'hui, (i) créé les conditions d'une préservation de la ressource foncière et de correction d'un certain nombre d'anomalies préjudiciables au développement⁴⁰ ; (ii) créé les conditions d'une démocratisation de l'accès à la terre ; (iii) mis fin à la situation confuse et complexe qui régnait en matière foncière à l'accession du Sénégal à l'indépendance, situation créée par la juxtaposition de régimes juridiques différents, tous applicables (régime du code civil, régime de l'immatriculation,, régime coutumier) ; (iv) mis en place une stratégie de maintien de la population rurale en campagne....

C'est parce que le contexte de 1964 a évolué que la pertinence de la LDN n'est analysée qu'au regard des défis et enjeux actuels en matière de développement économique.

2.4.1 Pertinence de la loi sur le domaine national au regard des défis et enjeux actuels en matière de développement économique

Le Sénégal est passé d'un type de développement ayant comme moteur, le secteur parapublic dans les premières années de l'indépendance à une stratégie de développement axée sur le désengagement de l'Etat. Il ressort, en effet du VII^{ème} plan de développement (1985-89), une volonté de dynamiser le secteur privé. Le plan fixe, entre autres programmes d'actions prioritaires, l'amélioration de l'environnement de la production agricole et pastorale, la responsabilisation des producteurs ruraux, etc.

Quand on fait de l'agriculture le moteur du développement économique et qu'en même temps, l'Etat se désengage, les producteurs agricoles et les acteurs privés souhaitant intervenir dans le secteur agricole sont propulsés *de facto* sur le devant de la scène pour l'investissement dans l'agriculture. Il devient par conséquent impératif de mettre en place un cadre juridique suffisamment ouvert et sécurisant pour favoriser le développement du secteur agricole. Ce qui importe pour les investisseurs familiaux et privés en matière foncière, c'est la garantie d'une utilisation durable du sol. La sécurité juridique, partie intégrante de leurs préoccupations, n'est une réalité que si les situations juridiques sont connues, stables et garanties, leurs décisions d'investissement procédant avant tout de leur confiance au système juridique existant.

C'est dire donc que c'est l'évolution du contexte et les nouvelles orientations et exigences en matière de développement agricole (désengagement de l'Etat, libéralisation de l'économie, promotion de l'agriculture irriguée, modernisation des exploitations agricoles, amélioration de la sécurité alimentaire) qui font que le domaine national est devenu inadapté. Sa nature juridique excluant toute possibilité de droits réels constitue un obstacle à l'accès au crédit dans la mesure où elle est source d'inefficacité des systèmes de garantie. Elle est aussi un facteur d'insécurité de l'investissement dans la terre à cause surtout du caractère précaire du titre d'occupation du sol ne conférant qu'un droit d'usage sur les terres agricoles.

⁴⁰ Dissociation de la maîtrise du sol et de son exploitation système permettant à un petit nombre de privilégiés de tirer des revenus d'un bien rentabilisé par le travail d'autrui; instabilité et insécurité de l'occupant avec les redevances à verser au maître de la terre...

2.4.1.1 Une législation, source d'inefficacité des systèmes de garantie

Le droit foncier sénégalais est dominé par le régime de la domanialité nationale qui exclut toute propriété du sol. L'article 19 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964⁴¹ précise que « l'affectation confère à son bénéficiaire un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet ». Les controverses autour de cette notion de « droit d'usage » proviennent du fait que le législateur de 1964 a repris cette terminologie qui existe déjà dans le corpus juridique sénégalais (Article 20 du décret du 26 juillet 1932)⁴² avec un contenu bien défini et différent de celui qu'il a entendu donner à la situation de l'occupant du domaine national. En effet, le droit d'usage est un concept de droit civil qui a un contenu bien précis. Le droit romain l'avait d'abord conçu comme un démembrement du droit de propriété se limitant uniquement à l'usus, à l'exclusion de tout droit aux fruits. C'est par la suite qu'a prévalu l'idée que l'usage emporte un fructus limité aux besoins personnels et familiaux⁴³.

Pour le législateur de 1964, l'occupant du domaine national ne dispose que d'un droit d'usage. Ce droit d'usage, compris comme une simple « autorisation d'exploiter »⁴⁴ est bien différent de celui visé par le décret de 1932 qui ne peut porter que sur un immeuble immatriculé et doit faire l'objet d'une inscription au livre foncier. Le « droit d'usage » résultant de l'affectation d'une parcelle du domaine national porte sur une terre non immatriculée.

C'est cette non immatriculation, et donc l'absence de droits réels, qui rend impossible la garantie hypothécaire sur l'immense majorité des terres du Sénégal. L'hypothèque est pourtant l'unique sûreté réelle immobilière applicable au Sénégal.

La sûreté réelle consiste dans le droit du créancier de se faire payer, par préférence sur le prix de réalisation du bien meuble ou immeuble affecté à la garantie de l'obligation de son débiteur. L'hypothèque⁴⁵ constitue la seule sûreté réelle immobilière prévue par l'acte uniforme de l'OHADA relatif aux sûretés. Pour hypothéquer un immeuble, il faut être titulaire d'un droit réel portant sur lui. Dans la plupart des cas, il s'agira d'un droit de propriété. Mais il peut s'agir aussi de l'un de ses démembrements, par exemple l'usufruit, le droit de superficie, le bail emphytéotique, etc. L'on perçoit ainsi nettement les limites du système foncier sénégalais dominé très largement par le régime du domaine national qui exclut toute propriété du sol. Il est impossible, à partir du droit d'usage, de mener une quelconque opération juridique qui puisse aboutir à la substitution d'une autre personne au titulaire de ce « droit ». C'est donc le régime de la domanialité nationale qui fait que la garantie hypothécaire n'est pas envisageable sur la quasi-totalité des terres du Sénégal, alors que la pratique bancaire dominante montre que l'hypothèque constitue la principale technique de garantie acceptée pour les crédits d'investissement à moyen et long termes.

⁴¹ Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national

⁴² Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale française qui est resté en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi n° 2011-07 portant régime de la propriété foncière au Sénégal, le 30 mars 2011.

⁴³ Voir Marty (G) et Raynaud (P), *Les biens*, 2^{ème} éd, Paris, Sirey 1980, p. 143.

⁴⁴ Mbaye (K), « Le régime des terres au Sénégal », in *Le droit de la terre en Afrique*, Paris, 1971, p. 153.

⁴⁵ L'hypothèque consiste en l'affectation d'un immeuble à la garantie d'une dette sans que le débiteur soit cependant dessaisi de cet immeuble. Elle constitue un droit réel accessoire, attaché à une créance et donne au créancier non payé à l'échéance, le droit de saisir l'immeuble, en quelques mains qu'il se trouve (droit de suite) et de se faire payer "par préférence" sur le prix. L'hypothèque apparaît comme un mode de crédit foncier commode parce qu'elle permet au propriétaire d'un immeuble de se procurer par la constitution d'une ou plusieurs hypothèques successives, un capital représentant tout ou partie de la valeur de l'immeuble, et cela sans en perdre la jouissance ni le droit de l'aliéner. L'hypothèque ne peut, en principe, être constituée que sur des immeubles immatriculés.

2.4.1.2 Une législation, source d'exclusion des acteurs étrangers à la collectivité

L'objectif de fixer la population paysanne à la campagne et de mettre la terre à la disposition de ceux qui l'utilisent, la stratégie de développement endogène impliquant une exploitation personnelle de la terre par les membres de la collectivité, l'impulsion du développement par l'Etat face à la faiblesse de l'initiative privée justifiaient le régime juridique mis en place en 1964, principalement, les règles d'accès et d'utilisation des terres.

Aujourd'hui l'Etat a évolué dans ses options et stratégies de développement, de même que les producteurs dans leurs aspirations. Aussi n'est-il pas étonnant de constater la subsistance de ces critères d'accès aux terres des zones de terroirs. L'obligation d'appartenance à la collectivité exclut les sénégalais des villes ou appartenant à d'autres collectivités rurales, et a *fortiori*, les investisseurs étrangers. Elle est manifestement inadaptée au nouveau contexte tandis que l'obligation de mise en valeur qui supposait la capacité physique et familiale est anachronique dans l'optique d'une intensification de la production agricole qui requiert des employés agricoles et des formes variées de mécanisation.

Aussi, le régime du domaine national ne permet pas de répondre aujourd'hui aux défis posés en matière de développement agricole, notamment celui d'accroître la productivité agricole et l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire, mais également, celui de procurer au pays des ressources tirées des exportations de produits agricoles. Ces défis rendent nécessaires l'insertion dans le secteur de la production agricole, d'acteurs ne résidant pas forcément dans les collectivités locales.

Le caractère déterminant du régime juridique des terres pour l'investissement des acteurs dans l'agriculture réside dans le fait que la sécurité foncière est une condition nécessaire pour consentir des investissements lourds, en raison des délais nécessaires pour leur rentabilisation. La sécurité foncière renvoie toujours à la détermination de l'emprise de l'acteur sur la ressource. Elle postule une claire définition du degré, de la durée et des conditions de remise en cause de cette emprise ainsi que des institutions auxquelles se référer. Elle doit, dans tous les cas, garantir une certaine stabilité.

2.4.2 La résilience de la propriété coutumière et des institutions traditionnelles

Au Sénégal, contrairement à d'autres pays africains, il n'y a pas eu une remise en cause de la légitimité de la maîtrise coutumière des populations sur les terres puisqu'il n'y a pas eu réforme agraire mais réforme foncière. Par contre, en imposant la formalité de l'immatriculation comme l'unique moyen d'acquérir la propriété privée, il y a eu abolition des droits fonciers coutumiers. N'a-t-on pas cherché par ce fait à gommer la croyance ancestrale selon laquelle, la terre appartient à la communauté dans "sa double acception sociologique et spirituelle"⁴⁶. Elle appartient non seulement aux vivants, mais également aux enfants à naître, aux morts et aux esprits qui veillent sur la communauté⁴⁷. Le lien affectif qui unit l'homme à la terre est si fort que l'autorité coloniale s'était gardée de recourir à la contrainte pour faire triompher sa vision en matière foncière. La terre constitue un lien entre les hommes. Elle donne lieu à des rapports sociaux de production qui sont liés à la fois à la gestion des espaces sacrés et à l'organisation sociale.

⁽⁴⁶⁾ Kouassigan (G.A.), *l'homme et la terre*, ORSTOM, Berger Levrault, 1966, p. 111.

⁽⁴⁷⁾ Mbaye (K), « Voie africaine du socialisme et propriété », *Ethiopiennes* n° 1, janvier 1975, p. 46.

La loi sur le domaine national a voulu mettre fin à une situation foncière qui existe depuis des siècles et que même l'autorité coloniale n'a pas bouleversé. Par ailleurs, en instaurant le principe qui consiste à mettre la terre à la disposition de ceux qui la travaillent, elle a cherché à marginaliser les « *maîtres* » traditionnels de la terre. Pour toutes ces raisons, on comprend la vigueur des résistances socioculturelles et du rejet du droit foncier moderne. Cette résistance a revêtu, en fonction des localités et du poids des croyances, des formes diverses et une intensité variable.

A travers la loi n° 64-46, le législateur a cherché à redéfinir la relation entre l'homme et la terre. De nouvelles règles, de nouvelles structures ont été introduites. Cependant, cela n'a pas fait varier la conception selon laquelle, le sol est à la fois support de valeurs sociales et culturelles et terre nourricière pour les habitants. Et puisqu'il a été décidé, à travers les dispositions de l'article 15 de ladite loi, que « *les personnes occupant et exploitant personnellement les terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continueront à les occuper et à les exploiter* », les anciens détenteurs coutumiers ainsi que beaucoup de ruraux n'ont pas toujours perçu la portée et les changements introduits par la réforme. Et plusieurs années plus tard cela a servi d'alibi à des opérations dites de régularisation, en réalité, tout à fait illégales

La grande faiblesse du cadre juridique en matière foncière et, principalement, de la loi sur le domaine national, c'est d'avoir généré de nombreux conflits fonciers et de résistances à son application, pour avoir gommé des croyances ancestrales qui structurent les rapports à la fois sociaux et juridiques de l'homme et de la terre.

2.4.3 Décentralisation et gestion du foncier

La politique de décentralisation a évolué au Sénégal, de 1960 à nos jours dans le sens d'un approfondissement progressif. Jusqu'en 1972, elle ne concerne que les Communes avec une certaine méfiance de l'Etat qui se manifeste par une autonomie fort réduite.

L'année 1972 marque un tournant décisif dans l'organisation administrative locale avec la mise en place du cadre juridique des communautés rurales (loi n°72-25 du 19 avril 1972⁴⁸). Il s'agit en fait d'une réhabilitation d'une institution prévue dans la loi n° 60-15 du 13 janvier 1960⁴⁹ portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal et qui figurait en bonne place dans la loi n° 64-46 relative au domaine national⁵⁰. Aux termes de l'article 9 de la loi n°64-46, les terres de la zone des terroirs sont gérées sous l'autorité de l'Etat et dans les conditions fixées par décret, par un conseil rural et par le Président dudit conseil. Plus tard, l'article 2 du décret 72-1288 précisa que les terres de culture et de défrichement sont affectées par délibération du Conseil rural. Cette délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par le représentant de l'Etat.

Cependant, la gestion des terres des zones de terroirs est entravée par des insuffisances et difficultés à divers niveaux. Le décret créant la communauté rurale énumère simplement la liste des villages qui la constituent sans délimitation précise du territoire communautaire.

⁴⁸ Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, *J.O.R.S. du 13 mai 1972*, p. 755.

⁴⁹ J.O.R.S. du 29 janvier 1960, p. 75.

⁵⁰ J.O.R.S du 11 juillet 1964, p. 905.

Cette situation génère de nombreux conflits de limites entre collectivités locales, aussi bien entre communautés rurales, qu'entre ces dernières et les communes. L'analphabétisme, l'âge très avancé de nombreux conseillers ruraux et leur manque de formation rendent difficile l'administration et la gestion conforme des terres de terroirs.

L'absence de définition des notions de mise en valeur et de membres de la collectivité, critères clés pour l'affectation, laisse aux conseils ruraux une grande marge de manœuvre ouvrant la voie à de nombreuses dérives dans la mesure où cela laisse une large place au libre arbitre du conseil rural qui affecte les terres en privilégiant le plus souvent des considérations d'ordre parental, social ou politique. 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. Ces « marquages fonciers » préfigurent bien souvent une spéculation foncière dans certaines zones où les terres offrent d'importantes potentialités. La non mise en place des mesures d'accompagnement prévues (registre et livret fonciers, moyens de localisation et de délimitation des parcelles affectées, etc.), empêchent toute traçabilité des affectations foncières, favorisent l'affectation d'une même parcelle à plusieurs personnes et accroissent les conflits à l'intérieur des communautés rurales.

A partir de 1990, le processus d'approfondissement est entamé. Dans les Communes, le statut spécial et le poste d'administrateur de commune sont supprimés avec l'adoption de la loi n° 90-35 du 8 octobre 1990. Chacune de ces collectivités a désormais à sa tête, un maire qui assure la gestion quotidienne de la localité. Dans les Communautés rurales, la gestion du budget est retirée au sous-préfet par la loi n° 90-37 du 8 octobre 1990. Le président du conseil rural est responsabilisé pour ce faire. Toutefois, aucun correctif n'est apporté dans les insuffisances relatives à l'encadrement de l'exercice de la loi sur le domaine national par les conseils ruraux.

En 1996, les autorités, estimant « *qu'il est temps de mieux approfondir la décentralisation* » (exposé des motifs de la loi n°96-06 du 22 mars 1996), allègent considérablement la tutelle, transfèrent aux collectivités locales neuf nouveaux domaines de compétences⁵¹ et créent la Région, entité décentralisée. En matière domaniale, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales concernent la gestion et l'utilisation du domaine national et du domaine de l'Etat.

La zone des terroirs est faiblement concernée par le transfert des compétences. Même si aux termes de l'article 17 de la loi n° 96-07, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, en vérité cela n'a concerné vraiment que les zones classées et urbaines.

Alors que l'expression « *transfert de compétences* » pouvait laisser penser à un accroissement des pouvoirs des conseils ruraux, en réalité, la loi n° 96-07 limite considérablement le pouvoir le plus important des conseils ruraux, la gestion foncière en zone de terroir. En effet, à travers l'article 11, on peut noter que l'Etat s'arroge le droit d'initier sur le domaine national tout projet ou toute opération après une simple consultation du conseil de la collectivité concernée.

⁵¹ Domaines ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Santé population et action sociale ; Jeunesse, Sport et Loisirs ; Culture ; Education ; Planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat.

Le conseil rural perd donc la maîtrise de l'administration des terrains d'assiette de ces projets et opérations et pour cela, l'Etat n'a même pas à transférer ces terres dans son domaine privé, par leur immatriculation. Mais c'est surtout l'article 27 qui vient bouleverser les principes d'administration des terres du domaine national. Il dispose en effet que lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties de ces zones ayant fait l'objet d'un aménagement spécial. En clair, certaines portions de la zone des terroirs peuvent désormais être gérées directement par l'Etat.

S'agissant du domaine de l'Etat, le transfert des compétences aux collectivités locales opéré par la loi n° 96-07 a eu des répercussions surtout dans la gestion du domaine public. C'est ainsi que dans les zones du domaine public maritime et du domaine public fluvial, dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, les compétences de gestion sont déléguées par ce dernier aux régions, communes et communautés rurales concernées respectivement pour les périmètres qui leur sont dévolues dans lesdits plans.

Le processus de décentralisation a franchi une nouvelle étape (communément appelée Acte III) avec l'adoption de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des CL. La réforme, dans sa première phase a entraîné les mutations suivantes : (i) suppression de la région, collectivité locale ; (ii) érection des départements en collectivités locales ; (iii) communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes ; (iv) répartition des neuf domaines de compétences jusqu'ici transférées entre les deux ordres de collectivités locales que sont le département et la commune. Il ressort de l'exposé des motifs de la loi sus citée que l'objectif visé par la réforme est *d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable*.

2.4.4 Profil des acteurs intervenant ou interférant dans la gestion foncière

Dans le système foncier sénégalais, on distingue trois catégories de terres : (i) les terres relevant du domaine national; (ii) celles du domaine de l'Etat⁵² ; (iii) les terres, objets de titres fonciers qui appartiennent à des particuliers⁵³. Le domaine national est subdivisé en quatre zones⁵⁴ relevant de régimes juridiques différents.

Divers acteurs et diverses institutions interviennent ou interfèrent dans la gestion de ces sous-ensembles. Dans la zone des terroirs, quantitativement la plus importante, c'est le conseil rural⁵⁵, organe représentatif des intérêts des habitants qui gère les terres sises dans le territoire de la collectivité. Aux termes de l'article 7 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964, il délibère sur les modalités d'exercice des droits d'usage s'exerçant à l'intérieur du terroir à l'exception

⁵² Le domaine de l'Etat est composé du domaine public et du domaine privé. Le domaine public, parce que regroupant des éléments indispensables pour l'Etat, bénéficie d'une protection particulière : il est inaliénable et imprescriptible. Il est subdivisé en domaine public naturel et domaine public artificiel. Le domaine public peut faire l'objet de permissions de voirie, d'autorisation d'occuper, de concessions et d'autorisations d'exploitation.

Le domaine privé de l'Etat est de consistance très diverse. Il est subdivisé en domaine mobilier et domaine immobilier. Les dépendances du domaine privé immobilier non affecté consistant en terrains à mettre en valeur peuvent faire l'objet d'autorisations d'occuper à titre précaire et révocable, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de concessions du droit de superficie et de ventes.

⁵³ Le titre foncier établit un droit de propriété définitif et inattaquable sur un immeuble (bâti ou non). C'est un document délivré par l'administration (la DGID, au Sénégal). Il est mentionné sur un registre, appelé livre foncier, qui est tenu par un fonctionnaire appelé le Conservateur.

⁵⁴ Zone urbaine, zone classée, zone des terroirs et zone pionnière.

⁵⁵ Le Conseil rural devient le Conseil municipal avec la réforme de l'Acte III qui a érigé les communautés rurales en communes.

des droits d'exploitation des mines et carrières, des droits de chasse et de pêche et de l'exploitation de la végétation arborée. Les délibérations du conseil de la collectivité locale font l'objet d'une approbation par le représentant de l'Etat (aujourd'hui, le sous-préfet).

L'administration des zones urbaines du domaine national comme d'ailleurs la gestion du domaine de l'Etat fait intervenir les services techniques de l'Etat : Services des domaines, du cadastre, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, etc. Le service des eaux, forêts et chasses a compétence sur les zones classées.

La gestion du foncier est ainsi du ressort de l'Etat à travers ses services techniques, de l'administration territoriale, et des collectivités locales. Toutefois, beaucoup d'autres acteurs interfèrent dans le système d'administration des terres. Il en est ainsi des chefs de villages, des chefs traditionnels, des autorités coutumières, des chefs religieux, autorités disposant d'une grande influence, souvent saisies avant les délibérations des conseils et quasi incontournables dans le règlement des conflits fonciers.

Il y a aussi les agences d'exécution, ONG, projets et programmes très actifs dans toutes les régions et en particulier, au niveau de la vallée du fleuve Sénégal, dans la zone des Niayes et au Sénégal oriental. Dans le domaine foncier, ils mènent des activités de formation, de sensibilisation et de mobilisation des populations pour la défense de leurs intérêts fonciers. Ils les appuient également au niveau local, pour une plus grande implication dans la gouvernance foncière à travers l'élaboration de charte, de conventions locales, de plans d'occupation et d'affectation des sols, etc.

Il y a une quatrième catégorie d'acteurs constituée par des organisations de la société civile très actives dans la défense des intérêts des acteurs ruraux. Les activités qu'elles mènent portent sur la mobilisation sociale, le plaidoyer et la définition de stratégies de sécurisation foncière des exploitations familiales, mais aussi, sur l'élaboration de propositions de réforme foncière prenant en compte leurs préoccupations spécifiques.

2.5 Dysfonctionnement des institutions de gestion foncière et facteurs d'affaiblissement de l'efficacité de la coordination intersectorielle

L'instabilité notée au niveau des options aussi bien dans la phase préparatoire de la réforme que dans la mise en œuvre de certaines des dispositions de la LDN ne pouvait générer que des dysfonctionnements au niveau des institutions de gestion. En effet, la préparation de la réforme foncière au Sénégal a été jalonnée d'affrontements ouverts entre les tenants d'une réforme adaptée au fait urbain et le gouvernement qui avait manifesté sa préférence pour l'approche rurale de la question foncière. Cet affrontement perceptible depuis la création en août 1959 du premier comité interministériel chargé d'étudier la question foncière, a déteint sur tout le processus d'élaboration des textes de la réforme. L'ambiguïté qui semble caractériser certaines institutions provient du fait qu'elles ont été prévues dans un contexte et une orientation bien déterminés qui ont plus tard évolué. Ce fut le cas de la notion de communauté rurale prévue déjà dans la loi du 13 janvier 1960⁵⁶ à un moment où elle était loin de constituer ce qu'elle est devenue en 1972, une personne morale de droit public.

Les divergences d'approche seront perceptibles jusque dans la mise en œuvre de l'article 9 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 aux termes duquel, l'autorité politique doit déterminer les modalités et conditions de gestion des terres de la zone des terroirs.

⁵⁶ Extrait de la première conclusion du rapport du comité de réforme du foncier rural.

Pour les administrateurs du Ministère de l'Intérieur, il fallait la mise en place de communautés rurales suivant les modèles français d'administration territoriale. Le Ministère du Plan et du Développement prône, en revanche, une « *approche empirique de la structuration des terroirs et des fonctions limitées à la planification des droits d'usage par le conseil de la communauté rurale* »⁵⁷. Il faudra attendre 1967, après la circulaire du 7 février⁵⁸, pour être fixé sur la décision prise d'adopter le système proposé par le Ministère du Plan et du Développement. Ce système proposait une application expérimentale de la réforme sur quelques « terroirs-tests » dans lesquels serait vérifiée « *l'applicabilité des critères sociologiques, économiques et techniques retenus* » avant l'adoption définitive des conditions de constitution et de gestion des terroirs.

Les nombreux obstacles rencontrés dans le déroulement de l'expérimentation ont conduit au dessaisissement du Ministère du Plan en Août 1970 au profit du Ministère de l'intérieur. Le Ministère de l'intérieur devenant maître d'œuvre de l'application, se dessinait alors un changement d'orientation qui mettra cependant du temps à se concrétiser.

Ces incertitudes au niveau des options ont eu pour prolongement, les difficultés d'adéquation entre la LDN et d'autres textes sectoriels comme le code forestier, le code minier, le code de la chasse, le code de l'eau... Il en résulte des difficultés dans la distribution des responsabilités entre acteurs institutionnels, ce qui entraîne des contraintes en matière de gestion foncière. Il arrive que le pouvoir d'affecter et de désaffecter les terres conféré à la communauté rurale soit contrarié par l'application dans le même ressort territorial de règles issues d'autres textes. A titre d'exemple, la loi n° 93-06 du 04 février 1993 portant code forestier reconnaît aux personnes privées, physiques ou morales, un droit de propriété sur les plantations réalisées sur le domaine national alors que les terres de ce sous-ensemble du système foncier sont exclusives de toute idée de propriété. Autre exemple : les collectivités locales ont une compétence de gestion des terres sur une partie du domaine national. Cette compétence est cependant strictement limitée à la surface de la terre car tout ce qui concerne le sous-sol relève du domaine public de l'Etat, avec les implications qui en découlent lors de l'exploitation minière.

L'analyse du dispositif institutionnel de la gestion foncière permet de constater de nombreux autres facteurs de dysfonctionnement liés notamment à : (i) la dispersion des centres de décision ; (ii) l'existence de conflits d'attribution de compétence ; et (iii) la parcellisation des fonctions et des tâches. Ces dysfonctionnements engendrent des impacts négatifs sur la gouvernance foncière.

La dispersion des centres de décision aggravée par les dysfonctionnements dans la coordination des actions s'est illustrée dans la période récente, par le lancement de deux processus parallèles d'élaboration d'une réforme foncière. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) ayant prévu qu'une réforme de la législation foncière dans un délai de deux ans, à compter de la date de sa promulgation qui est intervenue en juin 2004, la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques (DAPS) a créé un « *Groupe Thématique Foncier* » et élaboré en 2005 une note de cadrage définissant des orientations de travail acceptables par l'ensemble des groupes d'acteurs. Alors que ce groupe thématique venait juste d'entamer son travail, la Présidence de la République a mis en place une

52 Cf. LE ROY (E.) L'émergence d'un droit foncier local au Sénégal, in Dynamiques et finalités, droits africains, 1980.

58 Circulaire n° 0016/MPD/DD/AT du 7 février 1967. Principes directeurs, doctrine et programme d'application de la réforme. Recueil du Ministère du Plan, Direction de l'aménagement du territoire, 3^{ème} édition 1972, p. 26.

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.

Un autre dysfonctionnement est lié à la difficulté à situer les instances de prise de décision en matière d'accueil des investisseurs (cas de Fanaye, de Diokoul...). L'APIX est de plus en plus active dans ce domaine sans que l'on ne puisse déterminer la source de sa compétence en matière foncière et principalement dans la zone des terroirs.

2.6 Enseignements majeurs tirés de l'application de la loi sur le domaine national et des outils et procédures expérimentés pour l'accompagnement de la législation foncière

2.6.1 La loi sur le domaine national : une loi privée d'efficacité singulièrement en milieu rural

2.6.1.1 Un instrument privé d'efficacité du fait de carences multiformes

Le Droit, pour être efficace, doit être réellement appliqué. La loi sur le domaine national n'a pas produit les effets escomptés du fait, entre autres, des carences de l'Etat. Pour n'avoir pas mis en place les moyens de sa mise en œuvre, il n'a pas créé les conditions d'efficacité du système qui passe obligatoirement par l'effectivité du droit posé.

- ***Retard dans la mise en place des communautés rurales***

L'Etat a tardé à mettre en place le cadre juridique de la principale institution de la réforme, la communauté rurale. La loi n° 72-25 du 19 avril 1972, n'a été adoptée que huit ans après le vote de la loi sur le domaine national. En vérité ce retard est en grande partie dû aux divergences d'approche de la réforme en général⁵⁹ et les modalités mise en œuvre de l'article 9 aux termes duquel, l'autorité politique doit déterminer les modalités et conditions de gestion des terres de la zone des terroirs. La mise en place du cadre juridique n'a pas entraîné immédiatement le montage institutionnel des communautés rurales. L'Etat a opté pour la prudence en adoptant la formule d'une application progressive, région après région. C'est ainsi que jusqu'en 1980, certaines régions n'étaient pas touchées par la réforme.

Par ce retard, l'Etat a favorisé les conditions d'une perpétuation des tenures foncières traditionnelles au niveau des chefs coutumiers.

- ***Imprécision de la notion de mise en valeur***

La mise en valeur est un élément fondamental dans le système d'administration du domaine national. Elle conditionne l'accès à la terre mais aussi la stabilité sur le sol du domaine national (sauf pour motif d'intérêt général⁶⁰, la désaffectation ne peut être prononcée principalement que parce qu'il y a absence ou insuffisance de mise en valeur. Malgré ce caractère stratégique, la notion de mise en valeur n'a jamais été définie officiellement. L'administration n'a pris nulle part l'arrêté préfectoral prévu à l'article 10 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 et qui devait permettre de fixer, pour chaque terroir, les « conditions

⁵⁹ Orientée initialement vers le développement à la base, la réforme foncière telle qu'elle apparaît dans la loi n° 64-46 du 17 juin 1946 et les décrets n° 64-573 et 64-574 du 30 juillet 1964 marque une présence affirmée de l'Etat qui transparaît tant à propos de la purge des droits coutumiers que de la faculté d'appropriation du domaine national exclusivement réservée à l'Etat

⁶⁰ Article 11 du décret 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales.

de mise en valeur minimale ». Il n'existe, dès lors, aucune norme de référence officielle pour juger du caractère satisfaisant ou non de la mise en valeur. Les incidences négatives d'une absence de définition juridique de la notion de mise en valeur, d'un flou entourant ce concept sont ainsi évidentes. Cela rend difficiles et aléatoires les opérations d'affectation et de désaffectation.

- ***Retard dans la mise en place des instruments de gestion foncière***

Il ressort des dispositions du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les règles de gestion des terroirs que l'administration des terres du domaine national implique une série d'opérations d'affectation, de surveillance de l'état des sols, de désaffectation et de réaffectation. Ces opérations supposent l'existence d'instruments de gestion foncière, d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural sans lesquels il est difficile de procéder à une individualisation des parcelles en vue d'apprécier leur mise en valeur. Le décret suscitait avait prévu en son article 26, la constitution « pour chaque terroir d'un dossier dont la composition (serait) fixée par arrêté des Ministres des Finances, de l'Economie rurale et du Plan ». Cet arrêté n'a jamais été pris.

Huit ans plus tard, le décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 réaffirme la nécessité de constituer pour chaque communauté rurale un dossier foncier et y ajoute même un autre instrument, le registre foncier. Selon l'article 21 dudit décret, la composition du dossier et du registre fonciers doit être fixée par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Finances et des Affaires économiques, du Ministre chargé du Développement rural et du Ministre chargé du Plan. Là encore, cet arrêté n'a pas été pris.

En outre, l'article 12 du décret n° 72-1288 prévoit pour le conseil rural la possibilité de « demander la révision générale des affectations dans le terroir dans le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exige ». Devant la méconnaissance de l'espace géographique des parcelles affectées, la mise en œuvre de cette disposition est impossible.

Le retard dans la mise en place des instruments fonciers écrits mais aussi la non extension du cadastre en milieu rural expliquent largement les difficultés dans l'administration des terres.

2.6.1.2 Un instrument paralysé par les résistances du milieu social

La législation sur le domaine national a mis fin à des pratiques foncières qui avaient cours depuis la période pré coloniale. Elle a mis fin à une situation foncière qui existe depuis des siècles et que même l'autorité coloniale n'a pas bouleversé. Elle a remis en cause les privilèges des « maîtres » traditionnels de la terre. Ainsi a-t-elle été, non seulement, ignorée mais aussi concurrencée ou combattue par des conduites sociales étrangères aux normes que les textes juridiques ont mis en place.

Cette réaction négative, du reste prévisible, avait amené les autorités à chercher des défenseurs de la réforme du côté de la grande masse des paysans-travailleurs mais non propriétaires. En développant l'idée de mettre la terre à la disposition de ceux qui l'exploitent effectivement, les autorités ont cherché des alliés sociaux à travers les paysans. Ces derniers devaient trouver deux intérêts dans la nouvelle réforme : un intérêt économique puisqu'ils sont débarrassés de la redevance qui était payée en nature après chaque récolte ; un intérêt social puisqu'ils sont affranchis de toute forme de dépendance vis-à-vis des détenteurs

traditionnels du pouvoir foncier. Désormais, ils n'ont de rapports qu'avec le Conseil rural qui a reçu la compétence d'affecter et de désaffecter les terres de la zone des terroirs.

Une réforme, quelle qu'elle soit, ne peut réussir sans l'adhésion véritable des destinataires. L'hostilité des « *maîtres* » traditionnels de la terre et le mouvement de résistance à la loi sur le domaine national ont été pour beaucoup dans son ineffectivité sur une bonne partie du territoire national.

2.6.2 Portée et limites des outils et des procédures expérimentés pour l'amélioration de la gestion foncière en milieu rural

L'application correcte de la loi sur le domaine national a été rendue difficile par l'absence d'encadrement et des mesures d'accompagnement prévues. Pour combler ces insuffisances et améliorer la gouvernance foncière en impliquant les populations, différents outils et procédures ont été expérimentés et mis en place dans les communautés rurales. Ces outils ont été expérimentés dans la vallée du fleuve Sénégal où les enjeux liés à l'irrigation ont exacerbé la compétition pour les ressources naturelles et les tensions autour du foncier. Ils ont été développés avec les conseils ruraux et les populations locales, soit par des projets financés par l'Etat et des partenaires au développement, soit par des ONG ou organisations de la société civile. On peut en recenser un certain nombre comme : (i) les registres et le système d'informations foncières ; (ii) la commission domaniale élargie ; (iii) les plans d'occupation et d'affectation des sols ; (iv) la charte locale de gouvernance foncière ; et (v) la charte du domaine irrigué⁶¹.

Registres et système d'informations foncières. Ces outils ont été conçus dans certaines communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal⁶² en référence aux dispositions de l'article 21 du décret n° 72-1288⁶³ qui n'ont jamais été mises en œuvre. Ils comprennent un ensemble de documents appelé « *liasse foncière* » qui sert de dossier foncier et deux registres, un registre des demandes et un registre des affectations, ce dernier servant de registre foncier. Un manuel de procédures décrit les éléments ainsi que la démarche à suivre, de la demande à l'installation officielle du bénéficiaire sur les terres qui lui sont affectées. En amont de l'affectation, le premier registre enregistre la demande, sa date, la destination du terrain demandé ainsi que diverses informations concernant le demandeur. En aval, le registre foncier, mentionne l'identification de l'affectataire, sa résidence, la superficie de la parcelle affectée, sa localisation avec les coordonnées géographiques. L'identification et la numérotation des parcelles sont calquées sur la structure du numéro d'identification cadastral

⁶¹ Dans certaines zones agropastorales et pastorales du pays, une approche de mise en place des Unités Pastorales (UP) a été testée. Les UP constituent un cadre d'organisation de l'accès et de l'utilisation des ressources pastorales (principalement les pâturages et l'eau). Ce système d'organisation de l'espace implique l'élaboration d'un plan de gestion qui définit les conditions de l'accès des usagers aux ressources pastorales. L'évaluation de l'expérience des UP a révélé les limites de ce système qui tend à remettre en cause la mobilité pastorale, alors qu'elle constitue du pastoralisme. En d'autres termes, les formes de mobilité créent des styles différents de gestion des ressources naturelles par les éleveurs autochtones et les transhumants. Ces spécificités ne sont pas toujours prises en compte dans les approches d'élaboration des plans de gestion des parcours.

⁶² Dans le cadre du projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR). Ils ont été repris par le programme de sécurisation foncière du Millénaire Challenge Account (MCA).

⁶³ Cet article précise qu'il « est constitué pour chaque communauté rurale un registre et un dossier foncier, tenus en double exemplaire par le Président du Conseil rural et le Sous-préfet. La composition du dossier et du registre foncières est fixée par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur, du Ministre chargé des finances, du Ministre chargé du Développement rural et du Ministre chargé du Plan ». L'article 18 du même décret précise que « Dans tous les cas, la décision d'affectation ou de désaffectation est mentionnée dans ce registre. L'inscription à ce registre vaut preuve en matière de droit d'usage ».

(NICAD) mis au point par la direction nationale du Cadastre, pour établir une passerelle avec le niveau national. A côté d'une gestion manuelle de ces outils, un système informatique, comprenant une base de données et un système d'information géographique, a été développé pour permettre une cartographie et une gestion automatique des informations foncières.

Ces outils permettent ainsi d'encadrer l'affectation des terres, de les documenter et de favoriser une traçabilité des opérations foncières. Ils permettent également d'éviter, comme cela s'observe souvent, les conflits liés à l'affectation d'une même parcelle à des personnes différentes. Ils peuvent en outre, contribuer à terme, à une meilleure évaluation de l'assiette et des disponibilités foncières dans les CR.

La pérennité de ces outils se heurte cependant à l'insuffisance du personnel d'appui des collectivités locales, à la faiblesse des moyens et équipements d'archivage, à l'absence d'électricité dans certains sièges de collectivités locales ou au défaut de maintenance ou de consommables pour le fonctionnement des équipements informatiques. En raison du manque de ressources humaines compétentes et de budget dédié, la mise en œuvre de ces outils et procédures survit difficilement au projet qui a appuyé leur mise en place.

La commission domaniale élargie (CDE). Dans le cadre de la mise en œuvre des outils décrits ci-dessus et d'un renforcement des capacités des gestionnaires du foncier, il a été mené des expériences d'élargissement de la commission domaniale du conseil rural à des représentants des populations et des services techniques présents localement (agriculture, élevage, eaux et forêts, SAED, etc.). La CDE mise en place par délibération du conseil rural a pour mission de l'appuyer dans la préparation des délibérations d'affectation. En lien avec le chef de village et les populations de la zone concernée, elle collecte sur le terrain les informations relatives au site et au terrain concerné, en identifiant les conflits avérés ou potentiels ainsi que les pistes de solution. L'ensemble des informations recueillies font l'objet d'un rapport à l'attention du conseil rural. La CDE permet ainsi d'accroître l'expertise du conseil rural, la qualité et la transparence du travail d'instruction des demandes foncières en amont et de mieux éclairer ses décisions. Cette expérience de la CDE a inspiré le MCA qui a mis en place des **Comités Techniques d'Appui à la Sécurisation Foncière (CTASF)** pour appuyer les conseils ruraux dans l'affectation des terres qu'il a aménagées avec la SAED. Le CTASF présidé par le sous-préfet, comprend le Président du conseil rural, le président et des membres de la commission domaniale, les services techniques locaux, des représentants de la société civile et d'organisations professionnelles.

Le fonctionnement de la CDE et du CTASF a permis de renforcer les capacités techniques et institutionnelles des conseils ruraux, d'améliorer leur gestion du foncier et de réduire les conflits. La présence en leur sein de représentants des services techniques locaux a bien souvent permis d'éviter un empiètement des affectations sur des terres ne relevant pas de la compétence du conseil rural (zones classées, domaine de l'Etat) ou de préserver les voies de passage du bétail.

L'expérience montre cependant que ces commissions et comités rencontrent de plus en plus de difficultés de fonctionnement à l'échéance des financements des projets d'appui. En effet, l'absence de moyens logistiques au niveau des collectivités pour les déplacements des acteurs sur le terrain et de ressources financières pour leur prise en charge, limite leurs activités. Dans certaines collectivités locales où la demande foncière est forte et les recettes des frais de bornages plus ou moins élevées, les ressources générées par les opérations foncières sont

utilisées à des fins autres au détriment de provisions pour le fonctionnement de ces commissions.

Le plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Le POAS est un outil destiné à réguler et à sécuriser des usages et des usagers des ressources naturelles au sein du territoire de la communauté rurale. Il s'agit d'une convention locale négociée de manière participative par les acteurs évoluant dans une communauté rurale, sous l'égide du conseil rural qui l'adopte par une délibération, avant son approbation par le Sous-préfet. Le POAS fixe un ensemble de règles pour l'occupation et l'utilisation des terres (habitat, élevage, agriculture, pêche, tourisme, etc.) dans le territoire et les localise sur des cartes. Il a été expérimenté en 1998 dans la communauté rurale de Ross Béthio avant d'être étendu, de 2008 à 2014 à l'ensemble des communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal. L'expérience est reprise aujourd'hui dans d'autres collectivités locales du pays, notamment à l'Anambé au Sénégal oriental, dans la région de Thiès et dans la zone du Ferlo. Le POAS s'articule autour de trois composantes : (i) une cartographie comportant un état des lieux (des ressources, des infrastructures) de l'occupation actuelle du territoire par les différentes activités, ainsi que des cartes délimitant des zones d'usage (exclusif ou prioritaire) des ressources naturelles et des zones de gestion ; (ii) des règles décidées collectivement et définissant les modalités de gestion des ressources naturelles dans chaque zone ; et (iii) une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application de ces règles.

L'un des atouts du POAS réside dans sa démarche d'élaboration qui met en avant le conseil rural (maître d'ouvrage) et implique les populations ainsi que les différents groupes d'acteurs dans la conduite du processus. La définition des zones d'usages et de règles de gestion consensuelles favorisent une régulation collective de l'occupation de l'espace et l'utilisation des ressources naturelles par les différents acteurs du territoire. En tant que tel, le POAS peut également contribuer à la territorialisation des investissements pour le développement local en les articulant aux potentialités et usages dominants. Cependant, l'application du POAS est loin d'être toujours effective dans les collectivités qui en disposent. Dans certains cas, les biais et insuffisances dans le processus de son élaboration font qu'il n'est pas suffisamment approprié par les élus et les populations (Faye et al., 2012)⁶⁴. Mais dans la majorité des cas, les raisons tiennent à l'absence de moyens d'intervention des commissions de zone, à la formation insuffisante de leurs membres et de nombreux élus et à la faible volonté d'appliquer les sanctions lors de manquements aux règles⁶⁵. Aucune communauté rurale n'a en effet dégagé des moyens ou budgétisé les coûts nécessaires à l'application de son POAS qui reste en veilleuse à l'échéance des appuis et financements qui ont contribué à sa réalisation.

La Charte locale de gouvernance foncière. La Charte locale de gouvernance foncière qui participe des conventions locales, est un outil visant à promouvoir une participation citoyenne à la gouvernance foncière afin d'en favoriser la transparence dans un climat apaisé au sein de la communauté. Elle a été expérimentée et mise en place par les élus, les populations et les acteurs de la communauté rurale de Fass Ngom (département de Saint-Louis) avec l'accompagnement du Conseil des ONG d'appui au développement (CONGAD). En se conformant au cadre juridique en vigueur, la Charte, définit au terme d'une démarche participative et inclusive, des valeurs, des principes et des règles consensuelles devant régir la gouvernance foncière au sein de la communauté rurale. Adoptée par délibération du conseil

⁶⁴ Comment faire du POAS un outil d'aide à la décision pour une gestion concertée de l'espace rural ? Analyse à partir du cas de Ndiébène Gandiole, Sénégal. Notes de politique Négos-GRN, n° 20, 2012, 4 pages.

⁶⁵ SAED, 2014. Accompagnement public à la gestion territoriale décentralisée. Quels enseignements tirer des deux décennies d'appui dans la Vallée du fleuve Sénégal ?

rural, elle sert de tableau de bord à l'ensemble des parties prenantes de la gouvernance foncière avec pour objectifs : (i) d'améliorer l'implication des citoyens dans le fonctionnement du Conseil rural en articulation avec les instances et dispositifs participatifs existants aux niveaux zonal et villageois et ; (ii) de préciser les modalités des procédures foncières et d'exercice du contrôle citoyen dans le cadre du processus de gouvernance foncière (CONGAD, 2014).

La Charte du Domaine Irrigué (CDI). L'objectif de la Charte est de favoriser une valorisation optimale des ressources en terres et en eau dans la vallée du Sénégal à travers l'exploitation intensive et durable des aménagements hydroagricoles, réalisés ou non par l'État. Elle définit des conditions contractuelles d'exploitation et de mise en valeur des terres du domaine irrigué en déterminant les engagements des parties, notamment, de la collectivité locale, de l'État, de l'attributaire d'une parcelle irriguée ou de l'affectataire d'une terre. Au regard de la loi sur le domaine national, la CDI vient combler, pour les terres irrigables de la vallée fleuve Sénégal, le vide créé par l'absence de définition de la notion de mise en valeur prévue par le décret n° 72-1288 (art. 10). Elle a été élaborée au terme d'un long processus animé par la SAED en appui aux collectivités locales et auquel ont participé des représentants des services de l'Etat, des producteurs, des industriels, des ONG, des organisations faitières de producteurs, intervenant dans la vallée du fleuve.

Au terme de ce processus et de sa validation, la CDI a fait l'objet d'un arrêté Primatorial en date du 25 juillet 2007 et aux termes 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* ». Malgré cet arrêté, la CDI n'est pas appliquée, faute de volonté politique et de mesures d'accompagnement pour une mise en œuvre effective. Or, ce type de normalisation contractuelle et décentralisée des modes de mise en valeur peut être utile partout où l'État est en droit, en contrepartie d'investissements structurants ou productifs qu'il réalise, de demander un engagement sur des formes concertées de mise en valeur optimales et durables.

2.6.3 De la nécessité d'institutionnaliser des outils de gestion foncière impliquant les populations dans la gouvernance

L'absence d'encadrement de la loi sur le domaine national par des mesures d'accompagnement idoines n'a pas permis une gestion correcte du foncier, singulièrement en milieu rural. Différents outils ont été expérimentés et mis œuvre pour combler les lacunes et insuffisances observées. Ils traduisent le souci de l'Etat et des partenaires au développement à travers les projets d'appui en faveur des communautés rurales et celui des acteurs locaux ainsi que des ONG qui les accompagnent de rendre plus opérationnelle et transparente, l'application de la LDN.

Ces outils expérimentés pour l'essentiel dans la vallée du Sénégal, commencent pour certains, à se diffuser progressivement dans d'autres régions du pays. Ils ont révélé un potentiel contributif important pour l'amélioration de la gouvernance foncière, la régulation de l'usage des ressources naturelles et la réduction des conflits fonciers. Leur élaboration participative et inclusive favorise leur appropriation et leur acceptation par les populations locales.

Les leçons tirées de leur expérimentation et mise en œuvre commande de veiller à une implication et à une participation éclairée des autorités et populations locales dans le processus de leur élaboration, de leur mise en œuvre et suivi-évaluation. Cette participation

qui est gage de leur adhésion à la mise en œuvre des décisions est aussi aujourd'hui une exigence pour le renforcement de la décentralisation et de la démocratie locale qui est une ligne de force de la politique économique et sociale du pays.

L'expérience de la loi sur le domaine national montre que l'effectivité de l'application de la future législation dépendra en grande partie des mesures d'accompagnement dont la définition et la mise en œuvre devront faire de la participation éclairée des populations un principe de base. A cet égard, les outils expérimentés et qui ont révélé un potentiel contributif important pour l'amélioration de la gouvernance foncière, la régulation de l'usage des ressources naturelles et la réduction des conflits fonciers doivent être valorisés parmi ces mesures d'accompagnement.

A cet égard, il conviendrait, outre l'identification d'outils et de procédures complémentaires :

- d'évaluer les outils existants au triple plan de leur processus d'élaboration, de leur contenu et de leur mise en œuvre, pour identifier les améliorations et adaptations à leur apporter ;
- de les institutionnaliser afin de leur donner une force juridique contraignante et les inscrire dans les outils et procédures accompagnant la mise en œuvre de la future législation ;
- de les pérenniser en dotant les institutions publiques et locales des capacités humaines et des ressources techniques et financières pour leur mise en œuvre et suivi-évaluation dans la durée.

3. ENJEUX ET DEFIS EN MATIERE DE GESTION FONCIERE ET TERRITORIALE

Les enjeux du foncier urbain et rural au Sénégal sont déterminés par les évolutions économiques, sociales, politiques et environnementales en cours. Ces enjeux revêtent une importance cruciale dans le contexte du pays marqué par : (i) l'engagement des pouvoirs publics à améliorer la productivité agricole, en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire ; (ii) l'accentuation de la pression exercée sur les ressources naturelles qui sont en voie de dégradation ; (iii) une forte croissance démographique et un processus accéléré d'urbanisation ; (iv) une amplification des transactions foncières à grande échelle ; et (v) la faiblesse des moyens d'intervention et le déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière et territoriale.

3.1 Enjeux majeurs

3.1.1 Augmentation de la production agricole en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire

En 2013, le Sénégal a importé 902 000 tonnes de riz brisé, 515 600 tonnes de blé et 131 100 tonnes de maïs⁶⁶. La demande en riz croît régulièrement (+3,5% par an), alors que le pays est dépendant à 75% des importations. Cela pose un défi d'autant plus important que la population est en croissance continue et va doubler entre 2010 et 2025, tout en devenant de plus en plus urbaine. Pour répondre au défi de la relance de l'agriculture, les autorités souhaitent augmenter la production agricole, avec comme objectif d'arriver, à l'horizon 2017, à satisfaire la demande nationale en riz blanc de bonne qualité (estimée à 1 080 000 tonnes, soit 1 600 000 tonnes de paddy), à partir de la production locale sur la base d'une contribution plus équilibrée de la vallée du fleuve Sénégal, de la SODAGRI et des zones pluviales du Sud.

Le Programme de Relance et d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) a pour objectif d'atteindre en 2017 l'autosuffisance en riz, grâce à : (i) l'extension des surfaces emblavées ; (ii) l'amélioration de la productivité, pour le riz irrigué et pluvial ; et (iii) la diminution des pertes. Par ailleurs, le Programme vise à atteindre des objectifs de production ambitieux dans plusieurs autres filières stratégiques à l'horizon 2017 : (i) 265 000 tonnes pour l'oignon ; (ii) 1 000 000 tonnes pour l'arachide ; et (iii) 112 000 tonnes pour les fruits et légumes de contre-saison destinés au marché européen.

Tout en reconnaissant l'importance de « *la contribution des exploitations familiales pour la construction d'une agriculture plus forte*⁶⁷ », les pouvoirs publics ont décidé de relever le pari de l'autosuffisance alimentaire en riz, en misant principalement sur les exploitations d'entreprise qu'ils considèrent comme le modèle d'avenir pour moderniser l'agriculture. Dans la logique des autorités, l'appel aux acteurs de l'agrobusiness « *apporteurs de capitaux* » est un moyen qui permet de compenser le déficit structurel d'investissements publics dans le secteur de l'agriculture, d'améliorer la production et la productivité du secteur, d'accélérer la croissance économique, de créer de nouveaux emplois et d'équilibrer la balance commerciale du pays. Cette option confère une acuité particulière aux enjeux fonciers principalement dans les zones les plus fertiles et les mieux arrosées du pays.

⁶⁶ Les politiques agricoles à travers le monde. Quelques exemples. Sénégal : contexte agricole et relations internationales. www.agriculture.gouv.fr

⁶⁷ Atelier national de lancement officiel de l'Année Internationale de l'Agriculture Familiale (AIAF) au Sénégal. Rapport de l'atelier national. Décembre 2013.

3.1.2 Pressions constantes sur les ressources naturelles

Il ressort de l'état des lieux de la gestion foncière que l'augmentation de la pression exercée sur les ressources naturelles constitue l'un des principaux traits caractéristiques des dynamiques foncières à l'œuvre sur l'ensemble du territoire national. L'accroissement de la pression anthropique sur les ressources naturelles revêt des formes variées et une intensité différente selon les zones éco-géographiques. En ce qui concerne les superficies cultivées en pluvial, les données statistiques révèlent une évolution en dents de scie : (i) une augmentation de 3,9 % entre 1960 et 1970 ; (ii) une baisse de 4 % au cours de la période 1970 - 1990 ; (iii) une diminution d'environ 1,5 % par an entre 1990 et 2000⁶⁸ ; et (iv) une augmentation de plus de 40 % à partir de 2008, à la faveur du lancement de la Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)⁶⁹.

Les modes de mise en valeur des terres ont une grande incidence sur le processus de dégradation des ressources naturelles. Les pratiques de culture extensive sans restitution organique et minérale entraînent un appauvrissement et une acidification des sols qui deviennent plus vulnérables à l'érosion. Dans les zones aménagées, les impacts négatifs induits par le développement des systèmes de culture irriguée sur les ressources naturelles sont liés à des défaillances dans la conception de certains aménagements, aux défauts de maintenance et à l'absence de réseaux de drainage dans de nombreux périmètres, notamment villageois et privés. Outre la baisse de la productivité globale des aménagements, ces phénomènes se traduisent par une salinisation des terres et une pollution des eaux par les résidus d'engrais et de pesticides.

En plus de la dégradation des terres de culture, on constate une régression des ressources forestières provoquée par plusieurs facteurs, notamment : (i) les défrichements agricoles consécutifs au déplacement du front pionnier vers le Sud et l'Est du pays ; (ii) l'exploitation forestière abusive qui vise à satisfaire les besoins en bois de service et en énergie des populations urbaines et rurales (90 % des besoins énergétiques des ménages) ; (iii) le développement des industries extractives ; et (iv) le passage fréquent des feux de brousse. En l'espace d'une dizaine d'années, le potentiel ligneux a connu une baisse de 15 millions de m³, correspondant à une régression de 405 000 ha de forêt (FRA, 2010)⁷⁰.

Face à tous ces phénomènes, il s'avère nécessaire de prendre en compte l'enjeu de la gestion durable des ressources naturelles, à travers notamment des actions de restauration, la définition de normes de gestion des ressources et l'élaboration d'un code de conduite conçu comme un engagement pris volontairement par les différents acteurs de se conformer aux normes édictées dans la réalisation de leurs activités. Ces éléments seront pris en compte dans la charte d'engagements des acteurs qui doit sous-tendre la mise en œuvre de la politique foncière.

3.1.3 Croissance démographique et urbanisation

La croissance urbaine rapide que connaît le Sénégal a conduit les pouvoirs publics à mettre en chantier un programme d'investissements visant à satisfaire les besoins des classes moyennes

⁶⁸ Faye et al., 2007 : Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006). Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

⁶⁹ Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, 2013 : Politique agricole, productivité et croissance à long terme.

⁷⁰ FRA, 2010 : Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO.

en matière de logement. La réalisation de ce programme dans les années 1960 et 1970 a amplifié les inégalités de niveaux de vie entre les villes et les campagnes, contribuant ainsi à renforcer les flux d'exode rural et la dynamique d'expansion des villes. Au début des années 1980, l'adoption des programmes d'ajustement structurel a ralenti le rythme de la construction de logements par les promoteurs immobiliers publics (OHLM et SICAP). Depuis 1993, l'évolution du secteur du logement urbain est marquée par la promotion immobilière privée et l'auto-construction collective qui visent à produire des logements accessibles au plus grand nombre de ménages urbains (Ly, 2004). Les opérations de production de logements initiées dans ce cadre ont été adossées à des mesures sociales telles que l'allocation de prêts sans intérêt, l'encadrement des coopératives d'habitation, l'allègement fiscal, etc. Cette dynamique insufflée à la politique de l'habitat urbain a été progressivement freinée par les effets combinés de plusieurs facteurs, notamment : (i) les coûts élevés de viabilisation de zones non raccordées au réseau ; et (ii) les taux d'intérêt prohibitifs appliqués par les institutions bancaires intervenant dans le financement de l'habitat.

L'amenuisement de la capacité des pouvoirs publics à s'impliquer dans les opérations d'aménagement des villes est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'essor des quartiers d'habitat spontané irrégulier aussi bien à Dakar que dans les autres villes du pays. Tous les quartiers irréguliers ont un point commun : la pénurie de services publics d'eau potable, d'assainissement, de santé, d'énergie, de transport, etc. Pour remédier à cette situation, les opérations d'urbanisme sont orientées principalement vers la restructuration et la régularisation foncières dans la capitale et les régions de l'intérieur du pays. Ces opérations sont censées améliorer les conditions d'existence des populations démunies, en favorisant leur accès à la propriété foncière. En réalité, la politique de restructuration et de « *recasement* » constitue un facteur d'exclusion des ménages pauvres dans la mesure où elle fait supporter à ces derniers les coûts d'aménagement souvent très élevés des terrains qu'ils occupent.

Par ailleurs, on constate que les espaces situés autour des grandes agglomérations sont, de plus en plus, menacés par l'avancée du front urbain et par la spéculation foncière qui est entretenue par l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent. Ce phénomène d'extension des grandes villes/communes sur les anciennes CR et les conflits qui en résultent posent comme enjeux majeurs, les questions liées : (i) l'anticipation de la planification du développement des villes ; et (ii) l'application effective et l'efficacité des outils utilisés dans le cadre de cette planification. La politique foncière à elle seule ne saurait suffire pour relever ces défis. Pour y parvenir, il conviendra d'établir une articulation avec les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

3.1.4 Amplification des transactions foncières à grande échelle

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 opérateurs économiques nationaux. Ces acquisitions de terres surviennent dans un contexte marqué par trois traits majeurs : (i) le recul de la présence de l'État en milieu rural, suite à la politique de désengagement de la puissance publique imposée par les programmes d'ajustement structurel ; (ii) la recombinaison 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 disposant de potentialités élevées, 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 promouvoir la production de biodiésel, de céréales et de fruits et légumes.

A partir de 2008, la multiplication des initiatives de développement de l'agro-business dans la dynamique impulsée par les choix politiques de l'Etat (GOANA, Plan REVA) a conféré à la question foncière une nouvelle dimension. La compilation des travaux effectués par les organisations de la société civile et les institutions de recherche montre que le phénomène revêt une ampleur très grande. L'étude réalisée par COPAGEN (2013) a recensé 40 cas de transactions portant sur une superficie totale de 844 796 hectares⁷¹.

L'enjeu de l'établissement d'un cadre de régulation du processus de transfert des terres rurales des exploitations familiales vers les investisseurs privés se pose avec d'autant plus d'acuité que les transactions foncières, telles qu'elles se mènent actuellement, posent quatre types de problèmes :

- les affectations des terres ne respectent généralement pas les logiques locales de gestion des terres et des ressources naturelles, et sont souvent effectuées sans concertations avec les populations concernées ;
- les terres sont généralement attribuées aux investisseurs privés sans un examen préalable du type et de la finalité des investissements envisagés, ni une évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux des projets agricoles pour lesquels des terres sont affectées aux acteurs de l'agro-business ;
- les investissements agricoles et cultures pour lesquels les terres sont affectées aux investisseurs ne sont pas toujours respectés et beaucoup de superficies ne sont pas mises en valeur ;
- certains investisseurs transforment en baux auprès des services des domaines et à l'insu des communautés rurales, les affectations qui ne leur confèrent qu'un droit d'usage, ce qui soustrait les terres concernées du contrôle des conseils ruraux.

3.1.5 Faiblesse des moyens d'intervention et déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière

L'une des caractéristiques majeures du système foncier sénégalais réside dans le fait qu'il s'appuie sur une délégation de la compétence de gestion des terres au niveau local. A travers la politique de décentralisation, un pouvoir est conféré aux collectivités territoriales en matière d'administration du foncier. En confiant la gestion des terres situées dans les zones de terroirs aux communautés rurales, les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir la responsabilisation des acteurs à la base et l'appropriation par les collectivités locales de leur espace. Toutefois, les compétences qui sont dévolues aux conseils ruraux ne s'étendent pas aux

⁷¹ Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN) et al., 2013 : Etude participative sur les acquisitions massives de terres agricoles en Afrique de l'Ouest et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales : état des lieux. Cas du Sénégal.

« *droits d'exploitation des mines et carrières, droits de chasse et de pêche, 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)⁷².

L'étude réalisée par Faye (2008)⁷³ montre que la gestion des terres par les conseils ruraux est souvent décriée par les producteurs ruraux, bien que ces derniers soient parfois eux-mêmes complices des pratiques qu'ils dénoncent. Dans plusieurs régions du pays (moyenne vallée du fleuve Sénégal, basse Casamance, Niayes, etc.), les populations rurales se montrent réticentes à appliquer une législation foncière qu'elles perçoivent comme une remise en cause de leurs droits coutumiers. Cela entraîne fréquemment le développement de comportements de contournement de la loi par les producteurs ruraux avec la complicité des élus locaux. Dans de tels cas de figure, les élus adoptent une attitude consistant à : (i) solliciter l'autorisation préalable du gestionnaire coutumier d'une parcelle, avant de procéder à son affectation ; et (ii) régulariser les ventes de terres par les propriétaires coutumiers à des tierces personnes par des affectations a posteriori.

Dans l'état actuel des choses, l'enjeu est de faire en sorte que la décentralisation fonctionne comme un levier efficace d'amélioration de la gouvernance foncière. Cela suppose que les collectivités locales soient dotées d'outils de gestion foncière, mais aussi des ressources humaines et financières requises pour assumer leurs compétences en matière de gestion des terres et des autres ressources naturelles. Dans la logique de la LOASP, l'adoption d'une nouvelle législation foncière devrait permettre aux collectivités territoriales d'avoir plus de ressources financières, grâce à l'instauration d'une fiscalité foncière.

3.2 Principaux défis

Eu égard au contexte économique, social, politique et culturel actuel, les principaux défis que la politique foncière doit relever portent sur : (i) la promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation économe de l'espace, en particulier celui destiné à l'habitation ; (ii) la promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité et l'égalité de genre, le progrès et la justice sociale ; (iii) l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable ; (iv) l'utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production ; et (v) la mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain.

3.2.1 Promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation économe de l'espace, en particulier celui destiné à l'habitation

L'état des lieux de la gestion foncière en milieu urbain a mis en relief l'ampleur du phénomène de l'extension horizontale des villes qui se traduit par le développement accéléré de surfaces urbanisées sur les territoires limitrophes de plusieurs grandes agglomérations urbaines (Dakar, Thiès, Mbour, etc.). Ce phénomène de l'étalement urbain entraîne une

⁷² Ben Arrous, E., 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.

⁷³ Faye J., 2008. Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal. IIED, Dossier n° 149.

amplification de la consommation foncière pour l'habitat, au détriment des territoires agricoles et pastoraux. Plusieurs ateliers décentralisés ont souligné le fait que la péri-urbanisation se développe sur des terroirs ruraux qu'elle transforme profondément, alors que ces espaces sont plus propices à l'exploitation agricole et pastorale qu'à l'habitat.

Face à ce défi, la planification urbaine devrait être revue pour promouvoir des stratégies de développement urbain basées sur une utilisation plus économe de l'espace destiné à l'habitation.

Encadré n° 7 : la politique de renouvellement urbain

Pour limiter les méfaits de l'étalement urbain, le Sénégal s'est engagé très tôt dans une politique de renouvellement urbain consistant à « construire la ville sur la ville » à travers un programme de restructuration et de régularisation foncière.

La procédure d'exécution de l'opération de restructuration et de régularisation foncière est organisée par le décret n° 91-748 du 29 juillet 1991 qui la définit comme étant « l'aménagement des zones non loties, vétustes ou insalubres qui se caractérisent par une occupation anarchique de l'espace avec un manque notoire d'équipements collectifs. Elle a pour objectif d'assurer une organisation plus rationnelle de l'espace et d'améliorer le cadre de vie des populations ».

Cependant, les premiers projets de restructuration et de régularisation foncière menés par l'Etat du Sénégal ont été entrepris depuis l'année 1985 à travers l'expérimentation à Dalifort, avec l'appui de la Coopération Allemande, d'un projet d'aménagement concerté avec les populations et dont les lignes directrices sont (i) l'accès à la sécurité foncière ;(ii) la participation des populations au financement du projet ; (iii) la réalisation d'équipements adéquats et adaptés aux moyens des bénéficiaires ; (iv) l'amélioration du cadre de vie.

Au vu des résultats encourageants de l'opération de Dalifort, l'Etat du Sénégal a développé l'approche sur une plus grande échelle et a mis en place une politique nationale de restructuration urbaine à travers le décret n°91.748 du 21 juillet 1991 précité. A cet effet, un opérateur autonome, la Fondation Droit à la Ville, a été mise en place en 1999 et est reconnue d'utilité publique par le décret 2000-996 du 11 décembre 2000, ce qui a constitué une étape importante de ce processus.

Ce cadre juridique a permis d'étendre l'aire d'intervention du projet sur tout le territoire national, notamment à (i) Dakar avec la restructuration et la régularisation foncière des quartiers de Pikine Irrégulier Sud (11 quartiers de plus de 7000 maisons) et de Hann ; (ii) Saint Louis et Richard Toll avec la restructuration et la régularisation foncière respectivement des quartiers de Pikine et de Khouma ; (iii) Tivaouane avec le démarrage de la planification urbaine de 20 quartiers spontanés ainsi que de la place mosquées à Tivaouane.

Le financement des opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis est assuré, aux termes de l'article 2 du décret n°96-386 du 15 mai 1996 relatif au Fonds de Restructuration et de Régularisation foncière (FORREF), entre autres par la participation des populations bénéficiaires des aménagements et équipements réalisés dans les quartiers non lotis et la participation des collectivités locales sur le territoire desquelles sont situés les quartiers concernés.

Parce qu'elle garantit aux « irréguliers » l'accès à la légalité, donc à la sécurité par la délivrance de droits réels (droits de superficie), la régularisation foncière mise en œuvre à travers la Fondation Droit à la Ville est un exemple de restructuration et de régularisation foncière intégré avec la participation des populations, regroupées en GIE, à la gestion foncière et à l'amélioration du cadre

de vie urbaine.

Cependant, les opérations de restructuration et de régularisation foncière qui sont entrées en phase active depuis 1987 n'ont permis de réorganiser qu'une partie encore très faible des quartiers d'habitat irrégulier, du fait des lourdeurs dans la mobilisation du financement et dans la délivrance des titres d'occupation, pendant que les occupations irrégulières se poursuivent à des proportions importantes, en marge de la réglementation en vigueur.

3.2.2 Promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité et l'égalité de genre, le progrès et la justice sociale

Dans la plupart des zones rurales sénégalaises, le mode de transmission des droits fonciers est déterminé par le statut social de chaque acteur. Dans la mesure où elles sont subordonnées au chef de famille (mari ou frère), les femmes sont les premières victimes du système social existant. Des avancées constitutionnelles et législatives importantes en matière d'accès des femmes à la terre ont été enregistrées, mais leur portée reste limitée en milieu rural. L'analyse des pratiques foncières par les participants aux ateliers décentralisés a permis de constater que la situation des femmes rurales se caractérise, de façon générale, par la précarité de leurs droits d'exploitation des ressources naturelles, en particulier des terres de culture⁷⁴. Cette vulnérabilité foncière des femmes rurales s'explique par deux facteurs principaux : (i) la prééminence des régimes fonciers coutumiers sur la législation moderne (ce qui tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité des sexes) ; et (ii) les pesanteurs socioculturelles auxquelles se heurte la femme qui est placée sous l'autorité de son père (en tant que jeune fille), puis sous celle de son mari.

La promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les jeunes et les adultes constitue un gage de progrès et de justice sociale. En d'autres termes, les droits exercés par les femmes et les jeunes, individuellement et collectivement, doivent être renforcés au sein des communautés de base, en vue de garantir une meilleure prise en compte de leurs besoins fonciers spécifiques. Pour parvenir à cette fin, il faudrait, non pas promouvoir de nouvelles mesures législatives (les textes juridiques en vigueur donnent, en principe, aux femmes des droits d'accès au foncier égaux à ceux des hommes), mais trouver un terrain d'entente sur des mesures d'accompagnement fortes. Des actions d'éducation, de sensibilisation, de conseil juridique, de renforcement des capacités et moyens économiques, 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 et des jeunes.

3.2.3 Amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable

Les graves crises alimentaires que le pays a connues ont révélé à quel point son niveau de développement économique est étroitement dépendant des ressources naturelles, en particulier la terre, l'eau, le pâturage et les forêts. Les ateliers décentralisés ont insisté sur la nécessité de faire face aux défis posés par la croissance démographique et la détérioration des ressources

⁷⁴ Toutefois, des exceptions notables existent dans certaines régions, notamment en Casamance où les femmes ont accès aux terres de rizières et dans la vallée du Sénégal en ce qui concerne les champs de berge (*falo*).

naturelles, en mettant en œuvre une stratégie diversifiée qui vise à améliorer la productivité et la compétitivité des activités agricoles et rurales. Ils ont mis en exergue le fait que la souveraineté alimentaire est désormais devenue une priorité de l'action publique. En effet, à travers le PRACAS, les pouvoirs publics se sont engagés à atteindre un niveau d'autosuffisance alimentaire en riz qui contribuera à garantir la souveraineté alimentaire du pays. Cette dynamique doit cependant être accompagnée d'un renforcement des capacités et de l'efficacité productive des exploitations familiales rurales, grâce à la création de conditions favorables aux plans économiques et de la gestion durable des ressources naturelles.

Dans le même ordre d'idées, les ateliers ont fait observer que l'efficacité de la politique foncière dépendra, pour une large part, des mesures d'accompagnement et de soutien à sa mise en œuvre opérationnelle. Ces mesures devront être articulées autour de l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation, à travers notamment : (i) la consolidation des infrastructures et des équipements de production et de commercialisation ; (ii) l'amélioration de l'efficacité des services économiques fournis aux producteurs ruraux ; (iii) la promotion de l'innovation technique ; et (iv) la stabilisation des prix des intrants et des produits agricoles, animaux, halieutiques et forestiers.

3.2.4 Utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production

Les ateliers décentralisés ont souligné le fait que la vulnérabilité foncière des éleveurs résulte de leur confrontation à des problèmes d'accès aux ressources en eau et en pâturage, en particulier dans les zones où l'élevage coexiste avec l'agriculture. Dans presque toutes les régions, l'activité d'élevage est plus tolérée, qu'elle n'est acceptée dans la mesure où les zones de pâturage et les pistes à bétail peuvent, à tout moment, être annexées par les agriculteurs. La législation foncière est interprétée dans un sens tel que le fait d'entretenir et d'exploiter régulièrement un pâturage n'est pas considéré comme une mise en valeur permettant de conférer aux éleveurs des droits fonciers reconnus et protégés.

Dans la même logique, la gestion d'un espace en tant que milieu naturel apte à fournir des services écosystémiques est reléguée au second plan par la logique productiviste qui sous-tend les interventions dans le secteur agricole. Cela se traduit par l'empiètement des zones de cultures sur les aires protégées.

De l'avis de la majorité des participants aux concertations décentralisées, il est indispensable d'inverser le processus de développement séparé des activités rurales, parce que seule une politique de développement rural intégrée et cohérente peut répondre aux exigences de développement durable des territoires. Cette option politique doit trouver son prolongement dans la création de pôles interrégionaux de développement, capables de valoriser pleinement les potentialités des entités territoriales et de mettre en cohérence les politiques publiques aux échelles locales.

3.2.5 Mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain

L'application effective de la loi relative au domaine national est entravée par l'inexistence de mesures d'accompagnement opérationnelles. L'absence d'outils d'accompagnement de la gestion foncière, l'inefficacité ou la faiblesse des moyens d'intervention des commissions

domaniales chargées d'instruire sur le terrain les dossiers d'affectation, ainsi que l'absence fréquente de bornage des parcelles affectées créent une situation confuse dans la gestion des terres en milieu rural. Dans un tel contexte, l'entrée de l'agro-business dans la production agricole s'est traduite par une amplification des transactions foncières qui sont généralement non transparentes, en ce qui concerne les modalités d'attribution des terres aux investisseurs privés. Cette question a été largement évoquée lors des ateliers décentralisés qui ont insisté non seulement sur l'importance de ces affectations et transactions dans certaines régions (vallée du fleuve Sénégal, zone des Niayes, Sénégal oriental) mais aussi sur la nécessité de protéger les intérêts de l'agriculture familiale face aux investissements fonciers privés à grande échelle.

A cet effet, les concertations décentralisées ont préconisé pour certaines zones (Fleuve, Niayes notamment) la réalisation d'un audit foncier préalablement à la formalisation des délibérations d'affectation des terres prises par les collectivités locales. Cet audit devra se pencher, entre autres, sur la régularité des délibérations, les capacités des affectataires et l'état réel de mise en valeur des terres.

4. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES GENERAUX DE LA POLITIQUE FONCIERE

4.1 Vision de la politique foncière

Il existe un lien étroit entre la vision de la politique foncière et les orientations de la politique de développement économique et social dont la concrétisation vise à favoriser :

- l'installation de l'économie sur une trajectoire de croissance forte, inclusive, durable et respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles ;
- le renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, ainsi que le respect des règles démocratiques ;
- la promotion de la citoyenneté et de la solidarité ;
- le développement équilibré du territoire.

En partant de ces éléments qui en constituent le soubassement, la vision de la politique foncière se traduit sous la forme suivante : *« l'accès équitable et l'utilisation des ressources foncières sont promus pour tous les usages autorisés par les lois et règlements, dans un environnement de bonne gouvernance pour l'atteinte des objectifs de développement durable aux plans social, économique et environnemental ».*

Cette vision globale se traduit spécifiquement en milieu urbain par une bonne application des principes édictés d'une part, par le code de l'urbanisme et de la construction et, par le Plan National d'Aménagement du Territoire, d'autre part. Elle se décline comme suit : *« l'accès équitable à la terre et la sécurité juridique de son occupation sont garantis et constituent des conditions préalables essentielles à la fourniture d'un logement convenable aux populations résidentes, à l'installation d'équipements et d'infrastructures et au développement durable des établissements humains. Ils favorisent la réduction des conflits et assurent un développement urbain harmonieux ».*

En milieu rural la vision de la politique foncière trouve son fondement dans l'exposé des motifs de la LOASP. Ce texte met l'accent sur le fait que la politique de développement agro-sylvo-pastoral doit être sous-tendue par des préoccupations fortes liées notamment à l'équité sociale, l'efficacité économique, la durabilité, la décentralisation et la solidarité. Elle se décline de la manière suivante : *« l'accès équitable aux ressources foncières assure la sécurisation des investissements réalisés par les exploitations familiales, les entrepreneurs agricoles et les autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en contribuant à garantir la gestion efficace des ressources naturelles dans une perspective de développement durable ».*

4.2 Objectifs poursuivis

4.2.1 Objectif général

En cohérence avec la vision définie, la politique foncière vise à instaurer une gestion foncière équitable et transparente, apte à garantir la sécurité foncière des populations et à favoriser

l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, la promotion d'activités économiques viables et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux.

4.2.2 Objectifs spécifiques poursuivis en zone urbaine

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

4.2.3 Objectifs spécifiques poursuivis en zone rurale

En milieu rural, l'objectif de la politique foncière est de répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales, des investisseurs privés et des autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et le renforcement de la décentralisation.

De façon plus précise, la politique foncière vise à :

- assurer la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des collectivités locales ;
- promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture pour la constitution d'exploitations plus viables ;
- doter l'Etat et les collectivités locales de ressources financières à travers la gestion des ressources foncières ;
- alléger des contraintes foncières au développement agricole, rural et industriel.

4.3 Principes généraux

La politique foncière repose sur des principes généraux qui constituent des repères importants pour évaluer les actions portant sur le foncier en milieu urbain et en milieu rural.

4.3.1 Principes généraux de la politique foncière en milieu urbain

En milieu urbain, la politique foncière s'appuie sur les principes suivants :

- ***la planification de l'utilisation du sol pour en rationaliser l'occupation pour les divers usages*** : l'Etat a pour mission, entre autres, d'offrir aux populations des conditions d'habitat, de services et de transport répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. A cet effet, l'utilisation des outils de planification urbaine doit favoriser une organisation rationnelle de l'occupation du sol ;
- ***l'engagement des pouvoirs publics à favoriser l'aménagement d'espaces et la construction de logements juridiquement sécurisés à des coûts abordables*** : la promotion de l'habitat social constitue l'épine dorsale de l'action publique en matière

d'habitat. Pour être efficace, la politique de production de terrains viabilisés et de logements durables à des coûts abordables doit être accompagnée d'un volet consacré à l'aménagement d'espaces publics sécurisés, aux VRD, à l'assainissement des eaux usées, aux services connexes (eau, électricité, télécommunications, etc.) et comportant un plan cohérent de prévention des inondations ;

- **la promotion d'une bonne gouvernance urbaine, socialement inclusive** : le souci de prendre en compte cette exigence commande d'instaurer la mixité urbaine de l'habitat et de promouvoir une gestion urbaine à la fois pragmatique et inclusive, permettant aux citoyens de participer à la définition des politiques urbaines et à la gestion de leur espace de vie ;
- **la promotion d'une stratégie de renouvellement urbain visant à encadrer l'étalement urbain et la périurbanisation et à réduire les conflits de limites entre les collectivités** : il s'agit de mettre en œuvre une planification urbaine intégrée susceptible de favoriser une meilleure prévisibilité de la réalisation des équipements, la maîtrise de la consommation de l'espace et une protection efficace des terres agricoles situées en zones périurbaines.

4.3.2 Principes directeurs de la politique foncière en milieu rural

En milieu rural, la politique foncière sera basée sur quatre principes complémentaires (article 22, al. 2 de la LOASP) :

- **la protection des droits fonciers des producteurs ruraux et des prérogatives des collectivités locales en matière de gestion foncière** : la politique foncière met l'accent sur la nécessité d'assurer la sécurité foncière des exploitations agricoles, c'est-à-dire de protéger la possession et l'utilisation des terres par ces exploitations. A cet effet, il s'avère nécessaire de mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires qui régissent le foncier avec la légitimité des pratiques foncières en vigueur sur le terrain ; ce qui se traduirait par la reconnaissance et la formalisation des différents types de droits fonciers existants. Dans cette même dynamique, il convient d'une part, de renforcer les compétences des collectivités locales qui sont les gestionnaires de proximité des terres et des autres ressources naturelles, à travers la mise en place, en amont, des comités villageois/inter villageois de concertation, et d'autre part, de déconcentrer l'administration foncière pour créer des services fonciers de proximité.⁷⁵ ;
- **la cessibilité encadrée de la terre en vue de permettre une mobilité foncière favorisant le développement d'exploitations plus viables** : la mobilité foncière résultant de la cessibilité de la terre peut avoir un effet de levier important pour valoriser la valeur ajoutée foncière produite par les ayants-droits, favoriser la viabilité des exploitations et impulser une dynamique d'exploitation efficace des terres et d'amélioration de la productivité agricole. Toutefois, la cessibilité de la terre doit être encadrée pour préserver les intérêts fonciers des populations et éviter l'aliénation du patrimoine foncier par la marchandisation ;

⁷⁵ En rapport avec les collectivités locales, ces services seraient chargés, entre autres, chargés de recenser les propriétés foncières et d'établir les données de base et les cartographies numériques qui s'y rapportent.

- **la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale :** en bénéficiant de la reconnaissance et de la formalisation de leurs droits fonciers, les exploitations familiales vont avoir un réel intérêt pour réaliser des investissements durables sur leurs terres, afin d'en améliorer la productivité. Au niveau des exploitations familiales, la transmission successorale des terres constitue un facteur d'incitation à l'investissement dans l'agriculture en raison de la possibilité garantie aux exploitations de transmettre leur patrimoine à leurs héritiers. Au niveau des entrepreneurs agricoles, l'accès à la terre dans des conditions transparentes et la reconnaissance de droits fonciers constituent une condition essentielle pour un investissement durable dans l'agriculture, à travers la mise en place d'infrastructures productives et commerciales ;
- **L'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit :** l'attribution de droits fonciers réels aux exploitations familiales et aux entrepreneurs agricoles va créer les conditions propices à l'instauration de mécanismes de garantie de crédit utilisant le foncier, notamment les terres de cultures. Il s'agit, à travers un tel mécanisme, de mettre en cohérence le droit foncier avec le droit des sûretés qui privilégie les garanties réelles sur les garanties personnelles, alors que sur l'immense majorité des terres, la garantie hypothécaire n'est pas juridiquement opérationnelle.

5. ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE FONCIERE

5.1 Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu urbain

En milieu urbain, la politique foncière est structurée autour de quatre orientations stratégiques (OS) qui comportent, chacune, plusieurs axes d'intervention. Les orientations stratégiques sont les suivantes :

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

OS1. Assurer l'accès à la terre et la sécurité juridique des droits exercés sur le sol

Dans le souci d'endiguer le phénomène de l'habitat spontané en zone urbaine et l'insécurité foncière qui en découle, les pouvoirs publics ont combiné la définition des principes et normes consignés dans le code de l'urbanisme avec des actions opérationnelles. Ces dernières portent principalement sur : (i) l'implication de l'Etat dans les opérations de production de logements sociaux et d'équipements fonciers par le canal des sociétés publiques d'aménagement et de construction (SICAP et SNHLM) ; (ii) la réalisation de lotissements

administratifs par l'Etat et les collectivités locales ; et (iii) l'appui au développement d'initiatives privées par des sociétés et des groupements de promotion immobilière.

En ce qui concerne la reconnaissance des droits fonciers, la législation accorde une place importante au critère de la mise en valeur, entendue comme une « *emprise évidente et permanente sur la terre* ». Cette reconnaissance des droits fonciers s'inscrit dans la même logique que la régularisation foncière. Il convient d'ajouter que la mise en valeur constitue un facteur important de régularisation foncière, à travers l'attribution de droits réels à des occupants qui ne disposent pas d'un titre juridiquement admis (titre foncier, bail, droit d'usage, etc.) sur les terrains ayant fait l'objet d'un aménagement par leurs soins. Par ailleurs, les dispositions de l'article 36 de la loi n° 76.66 du 02 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat font de la mise en valeur un facteur déterminant dans la décision d'amodiation du domaine privé immobilier de l'Etat puisqu'elle concerne les « *terrains à mettre en valeur* ».

Les ateliers décentralisés tenus dans la région de Dakar ont souligné la nécessité de formaliser les droits légitimes pour protéger leurs détenteurs contre les risques de dépossession et de spoliation et éteindre beaucoup de foyers de tension. La majorité des participants à ces rencontres ont critiqué le mode de constitution du domaine national et l'injustice causée depuis lors par le système de gestion qui a été instauré par les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, la politique foncière ne peut pas faire l'impasse sur la prééminence de fait des pratiques foncières basées sur des droits locaux, si elle veut contribuer à préserver la stabilité sociale et politique. Par conséquent, le défi consiste à définir des modalités appropriées de reconnaissance et de formalisation de tous les droits existants, en s'appuyant sur les institutions locales de gestion foncière. Les modalités de reconnaissance et de formalisation de ces droits doivent procéder d'une approche pragmatique et différenciée, renforcée par le recours à des modes alternatifs de règlement des conflits fonciers.

OS2. Etablir des mécanismes de reconnaissance et d'enregistrement des droits adaptés aux situations foncières locales

L'enregistrement des droits fonciers s'appuie principalement en milieu urbain, sur l'inscription des actes ou contrats constatant sur un registre officiel, en vue de donner la preuve de leur existence. Le dispositif d'enregistrement des droits s'appuie sur trois piliers : (i) le cadastre, instrument technique ; (ii) le titre, instrument juridique ; et (iii) le registre, document administratif. Ces documents fonciers en plus d'être centralisés, ne sont généralement pas tenus à jour ; ce qui rend impossible la génération d'informations sur les personnes titulaires de droits fonciers.

Aujourd'hui, l'enregistrement ne concerne qu'une partie infime des droits fonciers exercés qui sont ceux régis par le régime de l'immatriculation (livre foncier et droits réels) et par celui de l'affectation (terres du domaine national). L'immatriculation ne concerne qu'environ 10 % des terres et les livres fonciers sont mal tenus. Les supports d'enregistrement que sont les livrets fonciers sont inexistant dans la plupart des collectivités locales. Le cadastre ne couvre qu'une faible partie du territoire.

La politique foncière doit, parallèlement au renforcement des capacités au niveau central, favoriser, une décentralisation des mécanismes d'enregistrement des droits fonciers selon le type de droits, une fiabilité et une sécurisation des systèmes d'enregistrement et d'archivage des droits ainsi qu'une accessibilité à l'information foncière. Ces dispositions doivent être

articulées à un système de reconnaissance et d'enregistrement des droits adapté aux situations locales. Il conviendra de s'inspirer des expériences engagées dans d'autres pays africains en matière d'enregistrement des droits légitimes, dans l'objectif d'identifier des approches susceptibles de s'adapter aux conditions socio-économiques locales et aux contraintes de financement.

OS3. Planifier la gestion de l'espace urbain en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire

En matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, la politique foncière prend en compte, comme le recommande le Plan Sénégal Emergent, la nécessité d'assurer « *une meilleure planification et gestion de l'espace des villes et autres agglomérations, à travers la réactualisation des Schémas régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), la généralisation des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) et des Plans d'Occupation des Sols (POS)* ».

L'Etat doit vivement encourager une synergie des efforts et moyens des services de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en lien avec les services sectoriels (eaux et forêts, équipement, etc.), pour la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) national renseignant sur l'état d'occupation du pays, la distribution et l'état des ressources, des infrastructures et équipements et un suivi de leur évolution.

Il convient cependant de souligner que l'aménagement du territoire et l'urbanisme constituent deux échelles d'intervention différentes, mais qui doivent s'emboîter, dans le cadre cohérent des politiques publiques d'aménagement. Dans la mesure où le « *foncier constitue la matière première de l'aménagement* »⁷⁶, il est indispensable d'approfondir la réflexion sur trois exigences relatives à :

- l'affinement de la typologie des enjeux stratégiques et opérationnels du foncier urbain et leur déclinaison en modes d'action adaptés aux contextes spécifiques des villes sénégalaises ;
- la définition de mécanismes permettant d'articuler les politiques sectorielles (habitat, transport, services sociaux, etc.) dans une démarche cohérente de développement urbain et de gestion économe de l'espace ;
- la construction des bases d'une relance efficace du processus de restructuration et de régularisation foncière, prenant en compte les leçons tirées des expériences menées.

OS4. Renforcer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser la transparence des décisions et la redevabilité des institutions

Les compétences transférées aux collectivités locales dans le domaine de la gestion foncière restent limitées dans la mesure où elles s'exercent dans le cadre d'une co-gestion avec l'Etat. Il s'y ajoute que les terres du domaine national devant faire l'objet d'un lotissement sont obligatoirement immatriculées au nom de l'Etat, avant d'être attribuées par voie de bail. En matière d'urbanisme et d'habitat, les prérogatives dévolues aux collectivités locales dans les domaines de l'élaboration des documents de planification (schémas d'aménagement et plans

⁷⁶ Politiques foncières locales. Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire (Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la mer, 2014).

d'urbanisme) et de la délivrance des actes d'urbanisme rendent plus effectives les compétences qui leur sont transférées.

L'expérience révèle un paradoxe manifeste entre la marge de manœuvre limitée des communes en matière de gestion du foncier urbain et les tâches qui leur sont assignées par le code général des collectivités locales relativement à la mobilisation des ressources de leurs territoires pour répondre aux besoins des populations en matière d'équipement et de services collectifs. Il est nécessaire, à cet effet, de réadapter le pouvoir de gestion domaniale des communes aux nouvelles exigences de la décentralisation, notamment à travers la réorganisation de la fiscalité locale.

5.2 Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu rural

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

- a) promouvoir l'attribution de droits réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles et aux autres utilisateurs des ressources naturelles ;
- b) sécuriser les espaces ruraux faisant l'objet d'une gestion communautaire, en particulier les pâturages, les forêts et espaces halieutiques ;
- c) planifier l'occupation de l'espace rural en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire et à celle de l'extension progressive des outils d'accompagnement (POAS, SIF, cadastre, etc.) ;
- d) améliorer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser l'équité et l'égalité de genre dans l'accès au foncier.

OS1. Attribuer des droits fonciers réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles⁷⁷ et aux autres utilisateurs des ressources naturelles

L'application de la loi relative au domaine national était censée favoriser la mise en valeur des terres, supprimer le système des redevances foncières coutumières et permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir facilement dans les aménagements et les infrastructures rurales. Mais, cette législation foncière n'est pas réellement appliquée dans plusieurs régions du pays à cause de plusieurs facteurs : (i) les réticences des producteurs ruraux vis-à-vis d'une loi qui supprime leurs droits coutumiers ; (ii) l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la loi (inexistence de l'arrêté spécifiant les conditions minimales de mise en valeur des terres) ; et (iii) la mise en place tardive dans certaines régions des communautés rurales, principales institutions d'application de la réforme foncière en milieu rural ; et (iv) la faible capacité des collectivités territoriales chargées de l'application de la législation (insuffisance des ressources humaines et financières, déficit des instruments d'application de la loi). Tous ces facteurs expliquent la faible proportion des exploitations familiales rurales qui bénéficient de la reconnaissance ou de l'enregistrement de leurs droits fonciers (IPAR, 2014)⁷⁸. Il s'y ajoute que même celles qui bénéficient d'une affectation de terres sont confrontées à une situation

⁷⁷ Il convient de promouvoir un mode de détention des terres agricoles sous une forme sociétaire (groupement d'exploitation en commun de terres agricoles, entreprise agricole à responsabilité limitée, société d'exploitation à responsabilité limitée, etc.).

⁷⁸ Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2014 : CAGF

d'insécurité foncière peu favorable à l'investissement. En effet, l'affectation confère un simple droit d'usage qui ne permet pas de disposer d'une emprise stable sur la ressource, ni de faire jouer le système de la garantie hypothécaire pour accéder au crédit d'investissement à moyen et long termes.

L'absence de sécurité foncière affecte également les entrepreneurs agricoles désireux de réaliser des investissements importants en infrastructures et équipements dont l'amortissement n'est possible que sur plusieurs années. Ces investissements nécessitent des financements dont la mobilisation auprès des établissements de crédit est impossible compte tenu des limites inhérentes au système foncier, en particulier l'exclusion de droits réels sur le sol. Les promoteurs de certains projets de soutien à l'agrobusiness dans la vallée du fleuve Sénégal estiment nécessaire d'engager une réflexion sur les modèles de sécurisation foncière des investissements privés, en prenant en compte trois critères essentiels : (i) la sécurité juridique conférée par l'existence d'un titre d'occupation assurant au titulaire une stabilité juridique de sa situation ; (ii) la mise en place d'un cadre légal et institutionnel apte à garantir la transparence, l'équité et l'égalité des droits d'accès des citoyens à la terre, ainsi que l'amélioration de la gouvernance foncière ; et (iii) l'établissement d'un dispositif d'accès à une information foncière fiable permettant de connaître l'état d'occupation d'une terre (cadastre, documents fonciers) ou d'en fournir la preuve (PDIDAS, 2013).

Pour réaliser l'objectif de sécurisation foncière des investissements privés dans l'agriculture, trois options ont été envisagées : (i) la première consiste à procéder à une affectation des terres du domaine national, conformément aux règles applicables dans le cadre de la législation en vigueur ; (ii) la deuxième préconise la création de zones pionnières ; et (iii) la troisième propose l'octroi d'un droit réel par la transformation en bail ou en sous-bail du titre d'affectation.

Pour l'essentiel, les constats relatifs à la situation foncière des exploitations familiales et des acteurs de l'agrobusiness font l'objet d'un consensus largement partagé. En ce qui concerne les solutions à envisager pour relever les défis actuels, plusieurs axes de convergence ont été identifiés au terme des concertations décentralisées organisées par la CNRF.

Les principaux acteurs du système foncier (producteurs ruraux, élus locaux, secteur privé, organisations de la société civile, administration territoriale et foncière) estiment qu'il est indispensable de reconnaître les types de droit existants (droit coutumier et droit d'usage résultant de l'affectation d'une parcelle) dans une chaîne de formalisation comportant une graduation de droits fonciers pouvant être de nature juridique différente et des passerelles permettant de passer d'un type de titre à un autre. Autrement dit, il s'agit de reconnaître et de formaliser les droits exercés par les exploitations familiales sur les terres qu'elles mettent en valeur actuellement en vertu d'une détention coutumière ou d'une affectation faite par la collectivité locale.

Conformément à cette orientation, l'orientation fondamentale de la loi n° 64-46 relative au domaine national en faveur d'une gestion foncière locale est maintenue. Le domaine national demeure en tant que sous-ensemble du système foncier, mais sa configuration actuelle change puisque des droits réels pourront être reconnus sur une partie des terres, selon des procédures maîtrisées localement et pas trop onéreuses. Le partage de la version préliminaire du document permettra d'approfondir la réflexion sur cette question.

La procédure de reconnaissance des droits fonciers réels doit prendre en compte les pratiques foncières locales qui traduisent une diversité du statut des acteurs en charge de la gestion des

terres au niveau des entités sociales de base. On constate toutefois que les droits coutumiers, tout comme les affectations de terres rurales effectuées dans certaines régions par les collectivités locales, peuvent bénéficier à des individus, des familles ou des lignages, même si dans les deux derniers cas, la pratique des conseils ruraux n'est pas conforme à la loi. Il conviendra, considérant la réalité et le souci de préserver la cohésion sociale au sein des unités sociales de base, de maintenir cette flexibilité dans la procédure de formalisation des droits des exploitations familiales, en permettant la transformation des structures familiales en des entités juridiquement reconnues.

Il est indispensable d'approfondir la réflexion sur les modalités d'opérationnalisation de l'option fondamentale qui a été retenue de façon consensuelle par les acteurs, à savoir la possibilité de reconnaissance de droits réels. Présentement, le schéma envisagé s'articule autour d'une graduation de droits fonciers pouvant être de nature juridique différente (certificat administratif, attestation de possession foncière ou autre dénomination, bail ou sous-bail, selon le statut du bénéficiaire de l'immatriculation, titre foncier, etc.), avec des passerelles permettant de passer d'un titre de propriété à un autre. Cette orientation devra être examinée de façon plus approfondie, en tenant compte des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays africains. Le défi majeur est de parvenir, au cours des séances de partage de la version préliminaire du document de politique foncière avec les différentes catégories d'acteurs, à construire un consensus solide sur des procédures innovantes de formalisation des droits fonciers des exploitations familiales, prenant en compte les spécificités et les réalités du terrain.

Si l'on s'engage dans une perspective d'innovation, il s'avère nécessaire en conséquence, de prévoir une période transitoire suffisamment longue pour permettre à l'ensemble des acteurs ruraux : (i) d'accéder à l'information relative à l'attribution de droits fonciers réels aux exploitants familiales ; (ii) de reconnaître le bien-fondé du nouveau système foncier ; et (iii) d'engager au besoin, la procédure de transformation de droits fonciers actuels en droits réels.

Dans le souci de procéder, de façon efficace et diligente, au recensement des droits fonciers des exploitations familiales, il s'avère indispensable de mettre en place des instances de gestion foncière de proximité à l'échelle inter-villageoise. Cette orientation prend en compte des préoccupations exprimées fortement lors des ateliers décentralisés, mais aussi les enseignements tirés de l'expérience des commissions domaniales élargies. Le recours à des instances ayant une bonne maîtrise des réalités foncières au niveau local permettra de collecter une information fiable sur : (i) les domaines fonciers des acteurs à la base (localisation des sites et des parcelles, évaluation de la taille des terrains, etc.) ; (ii) l'état d'occupation des parcelles affectées à des investisseurs privés ; et (iii) les conflits fonciers ouverts ou latents (nature, enjeux et propositions de solution). Ces commissions foncières de proximité permettront aux collectivités locales de conduire un processus plus transparent de formalisation des droits des exploitations familiales, avec un minimum de risques de contestation et de conflit.

En ce qui concerne l'accès des investisseurs privés au foncier, les concertations décentralisées et les échanges avec les plateformes d'acteurs font ressortir la nécessité de lever les restrictions qui ont été imposées par la LDN, tout en permettant aux résidents des terroirs de disposer d'un outil de développement de leurs localités et protéger les membres des communautés rurales contre d'éventuels spéculateurs fonciers. Le consensus réalisé met l'accent sur la nécessité de promouvoir l'investissement privé dans le secteur agricole comme levier pour impulser une dynamique de développement des territoires ruraux, en prenant en

compte deux exigences essentielles : (i) la protection des droits fonciers et des intérêts des populations locales ; et (ii) la préservation des intérêts des investisseurs.

La volonté de concilier ces deux exigences conduit à définir un cadre de régulation des transactions foncières en milieu rural. En d'autres termes, il s'agit d'encadrer l'accès des investisseurs privés au foncier, en modulant selon le cas le plafond de superficie et la durée de jouissance des droits accordés (cette durée pouvant être renouvelée).

OS2. Sécuriser les espaces ruraux faisant l'objet d'une gestion communautaire, en particulier les pâturages, les forêts et espaces halieutiques

Par-delà les terres de culture et les espaces d'habitation, la protection des droits fonciers en milieu rural doit concerner également les espaces qui font l'objet d'une gestion communautaire. Il s'agit des terres non affectées du domaine national qui sont exploitées collectivement par les villages. Ces espaces généralement non défrichés sont utilisés à des fins multiples puisqu'ils servent en même temps de pâturage, de zone de cueillette et de coupe de bois, mais aussi de réserve foncière pour les générations actuelles et futures. En règle générale, ils sont gérés directement par les collectivités territoriales qui peuvent y affecter des parcelles aux personnes qui en font la demande.

Dans toutes les zones agro-écologiques du pays, l'évolution des modes d'occupation de l'espace au sein des terroirs villageois a été marquée par l'extension des superficies emblavées, au détriment des espaces communautaires, en particulier les zones de pâturage et les massifs forestiers. Cette tendance d'évolution est renforcée par la stratégie développée par la plupart des agriculteurs et qui consiste à accroître leurs productions agricoles par l'extension des surfaces cultivées. Dans le bassin arachidier et les régions situées au Sud-Est du pays, le recours à la culture attelée a largement favorisé l'agrandissement des superficies emblavées, grâce au défrichement des réserves foncières. Ainsi, tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur pour des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégiaient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail et de réserves foncières.

Les ateliers décentralisés ont souligné le fait que l'amplification des enjeux fonciers autour de l'accès aux ressources naturelles conduit à des difficultés d'insertion des systèmes d'élevage dans des terroirs agricoles saturés, notamment dans la zone du bassin arachidier où le bétail fait l'objet d'une mise à l'écart territoriale pendant la saison des cultures. Dans la vallée du fleuve Sénégal, le développement de l'irrigation s'est accompagné d'une diminution des ressources pastorales accessibles pour les éleveurs, à cause de plusieurs contraintes dont les plus importantes concernent : (i) la faible prise en compte des pistes à bétail dans les aménagements agricoles ; (ii) l'obstruction des accès aux points d'eau ; et (iii) les risques de conflits liés à l'arrivée de troupeaux à proximité des aménagements pour l'abreuvement, y compris en dehors des périodes de culture.

Dans la partie Sud-Est du pays, la politique de classement des forêts n'a pas entravé l'accès du bétail originaire des villages riverains aux parcours situés dans les espaces sous protection. Toutefois, le classement engendre des difficultés découlant de l'instauration d'une franchise d'accès aux parcours forestiers pour tous les troupeaux. La perte par les collectivités locales du contrôle exercé sur les forêts classées fait qu'elles ne sont pas en mesure de réguler les flux

de bétail dans ces espaces, aussi longtemps que les massifs forestiers concernés n'auront pas fait l'objet d'un aménagement.

Les acteurs ruraux impliqués dans les ateliers décentralisés considèrent qu'au niveau des espaces communautaires, la protection des droits fonciers doit être appréhendée sous l'angle de la reconnaissance et de l'organisation de droits d'accès partagé à une même ressource par différentes catégories d'utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc.). Cette exigence est d'autant plus forte qu'en l'absence de délibérations prises par les conseils ruraux pour sécuriser des terres de parcours, presque toutes les communes situées en milieu rural sont confrontées à une amplification des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Pour résoudre ce problème de façon durable, les ateliers décentralisés ont recommandé de procéder au zonage de l'espace à travers l'élaboration de POAS et de délimiter des pistes à bétail et des zones de pâturage au sein des terroirs villageois. Les aménagements pastoraux doivent être considérés comme « *une propriété foncière collective* », conformément à la pratique en vigueur dans toutes les régions du pays. Par conséquent, ils doivent bénéficier d'un statut juridique approprié (par exemple, classement dans le domaine public de l'Etat avec possibilité de transfert de gestion à la collectivité locale concernée) qui assure leur protection contre toute forme d'empiétement par les cultures ou de remise en cause par d'autres activités. Pour garantir une protection efficace des droits collectifs sur les espaces communautaires, les ateliers ont insisté sur la nécessité de promouvoir des approches d'élaboration de conventions locales et de conclusions d'accords sociaux qui sont aptes à favoriser l'équité dans l'accès et l'utilisation des ressources naturelles.

OS3. Planifier la gestion de l'espace rural en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire et à celle de l'extension progressive d'outils d'accompagnement de la gestion foncière, en particulier le registre foncier, le POAS, le SIF, etc.

Les pouvoirs publics accordent une grande importance à la politique d'aménagement du territoire et à l'élaboration de schémas régionaux conçus comme des outils opératoires aptes à donner à la planification économique une dimension territoriale, dans la perspective d'une valorisation optimale des potentialités disponibles et d'une répartition adéquate des activités économiques, des infrastructures et des équipements. Avec l'adoption de la réforme de « *l'Acte III de la décentralisation* », les paradigmes du développement ont évolué vers une perspective de développement territorial. Cette réforme vise à renforcer la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une impulsion plus forte au développement des différents territoires. L'aspiration qui la sous-tend est d'organiser le pays en « *territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022* ». Compte tenu de cette perspective, le renforcement des capacités des collectivités locales s'avère nécessaire pour opérationnaliser les démarches d'intervention visant à promouvoir le développement durable des territoires.

Cette exigence de renforcement des capacités humaines et techniques des collectivités locales doit être prise en charge en même temps que celle de mise en place d'outils d'accompagnement de la gestion foncier et de l'espace rural. Des expériences de renforcement de la gestion foncière et territoriale ont été conduites dans la vallée du fleuve Sénégal, à travers la mise au point de trois outils majeurs : les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), le registre foncier, le Système d'Informations Foncières (SIF).

Ces outils ont réellement contribué à l'amélioration de la gouvernance foncière au niveau local, à la régulation de l'usage des ressources naturelles et à la réduction des conflits fonciers entre les différents usagers des terres.

Forts de ces acquis, les ateliers décentralisés ont proposé que l'ensemble des communes situées en milieu rural soient dotées d'outils d'accompagnement de la gestion foncière. Les ateliers ont mis en exergue l'utilité de ces instruments, en insistant sur le fait que :

- les POAS favorisent la valorisation optimale des potentialités des territoires et la mise en cohérence spatiale des activités économiques promues ;
- le registre foncier permet de garantir l'enregistrement des droits fonciers en milieu rural ;
- le SIF assure la traçabilité des affectations de terres.

A côté de ces outils, des chartes locales, résultant de processus concertés avec les populations et les structures d'appui sont à encourager, pour autant qu'elles soient conformes aux textes en vigueur et favorisent une gestion durable et équitable du foncier et des ressources naturelles. L'expérience de Charte locale de gouvernance foncière a montré des possibilités de promouvoir une participation citoyenne à la gouvernance foncière afin d'en favoriser la transparence dans un climat apaisé au sein de la communauté. La Charte du domaine irrigué (CDI), quoique spécifique à des zones irrigables, illustre un type de normalisation contractuelle et décentralisée des modes de mise en valeur pouvant être recherché partout où l'État peut demander, en contrepartie d'investissements structurants ou productifs qu'il réalise, un engagement des usagers sur des formes concertées de mise en valeur optimales et durables.

Le partage de la version préliminaire du document de politique foncière devra permettre d'approfondir la réflexion sur les mesures d'accompagnement ainsi que sur les voies et moyens pour mobiliser les ressources humaines compétentes et les financements nécessaires à l'application durable des outils et des procédures d'accompagnement de la gestion foncière.

OS4. Améliorer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser l'équité et l'égalité de genre dans l'accès au foncier

Pour l'essentiel, l'économie rurale sénégalaise est tributaire, du point de vue de ses performances économiques, des ressources naturelles dont la terre constitue le principal socle. La compétence de gestion du foncier est déléguée au niveau local. En effet, la législation foncière adoptée en 1964 a prévu de confier la gestion des terres situées dans la zone des terroirs aux communautés rurales. La loi n° 80-14 du 3 juin modifiant certaines dispositions de la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales a conféré au conseil rural le pouvoir d'affectation et de désaffectation des terres par délibération. Le décret n° 80-1051 du 14 octobre 1980 précise que les délibérations du conseil rural en matière d'affectation et de désaffectation des terres ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le sous-préfet. La loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales a renforcé la dynamique de décentralisation, avec le transfert à ces institutions de compétences dans neuf domaines. Ainsi, la compétence de gestion de certaines dépendances du domaine de l'Etat a été transférée à certaines collectivités locales.

La question fondamentale qui se pose est celle de savoir si la collectivité locale dispose des compétences techniques, des ressources financières et des outils appropriés pour administrer les terres du domaine national ou cogérer avec l'Etat certaines dépendances de son domaine public ou privé. Les ateliers décentralisés ont pointé du doigt des dérives multiples : (i) certains conseils ruraux affectent des superficies plus importantes que celles de leurs territoires ; (ii) plusieurs délibérations d'affectation adoptées par le conseil rural concernent parfois un même espace ; (iii) des affectations de terres sont effectuées fréquemment dans des espaces sous protection ou des zones réglementées (forêts classées, zones sylvo-pastorales et pistes à bétail, par exemple et même domaine de l'Etat) ; et (iv) des affectations sont souvent faites sans enregistrement, ni application des procédures de contrôle de la capacité de mise en valeur. Tous ces dysfonctionnements engendrent une régression de la gouvernance foncière au niveau local et provoquent des conflits susceptibles de fragiliser la paix sociale et de remettre en cause la durabilité des formes d'exploitation du territoire.

A ces dysfonctionnements, s'ajoute le fait qu'en dépit d'une absence incontestable de discrimination au niveau des textes juridiques, la pratique révèle la difficulté d'accès des femmes à la terre du fait des pesanteurs socioculturelles. Il apparaît ainsi clairement qu'un ordonnancement juridique favorable ne suffit pas à satisfaire les besoins fonciers spécifiques des femmes mais aussi des jeunes.

Pour faire face à ces défis, les ateliers décentralisés ont estimé qu'il est nécessaire de parachever la décentralisation de la gestion foncière et territoriale, en mettant l'accent sur plusieurs exigences qui visent à :

- renforcer les moyens qui doivent accompagner la décentralisation de la gestion foncière et territoriale afin qu'elle devienne effective ;
- améliorer et renforcer le cadre institutionnel de la gestion décentralisée des ressources foncières, tout en veillant à garantir la transparence des décisions, la redevabilité des institutions locales et le contrôle citoyen ;
- mettre en place des services fonciers de proximité, opérationnels et efficaces, capables de documenter les droits existants et de les cartographier (services dotés d'un personnel compétent pour gérer les informations foncières locales, assurer la cartographie des terres et la régularisation des droits fonciers) ;
- créer un conseil local de gestion foncière au niveau villageois qui aura pour missions de : (i) participer à la gestion des terres de culture, des forêts villageoises, des zones de pâturage, des espaces halieutiques et des infrastructures communautaires ; (ii) contribuer à la prévention et à la résolution des conflits ; et (iii) de contribuer à l'élaboration d'un plan visant à promouvoir la gestion et le développement du terroir ;
- élargir la commission domaniale aux services techniques compétents, aux représentants des organisations de producteurs et du conseil local de gestion foncière qui sera mis en place au niveau des villages ;
- favoriser la déconcentration des procédures d'approbation foncière ;
- renforcer les services fonciers déconcentrés dans leur rôle d'appui-conseil et de contrôle.

Une meilleure prise en compte des besoins fonciers des femmes et des jeunes constitue une préoccupation partagée. Il apparaît ainsi nécessaire de renforcer les droits exercés par les femmes et les jeunes, individuellement et collectivement, à travers les groupements et associations au sein des communautés de base. La réalisation de domaines agricoles communautaires (DAC) dédiés à ces catégories de la population et l'attribution d'un quota de parcelles aux femmes et aux jeunes sur les terres aménagées, grâce à des ressources publiques, doivent être encouragées. Par ailleurs, des actions d'éducation, de sensibilisation, de renforcement des capacités, de conseil juridique doivent être menées en direction des femmes et des jeunes, mais aussi des hommes chefs de ménages, des leaders coutumiers et religieux, des élus locaux ainsi que des responsables administratifs et politiques. En outre, par l'application effective de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme au niveau de toutes les institutions totalement ou partiellement électives, l'on contribuerait grandement à impulser de nouvelles dynamiques au sein des instances de décisions et à améliorer concrètement l'accès des femmes et des jeunes au foncier.

6. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

6.1 Principes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique foncière reposera sur les principes suivants :

Engagement de l'ensemble des acteurs du système foncier : l'application correcte des orientations de la politique foncière suppose un engagement pris volontairement par les acteurs concernés de se conformer à certains principes et normes dans leurs processus décisionnels, mais aussi dans la conduite de leurs activités. Il s'agit d'établir une charte d'engagement commune à tous, mais qui sera déclinée de manière précise et concrète pour chaque groupe d'acteurs.

Déconcentration et renforcement des services de l'administration foncière : l'effectivité et la célérité dans la mise en œuvre de la politique foncière supposent l'adhésion, la déconcentration et l'efficacité des services de l'administration foncière. Elles passent par un plus grand rapprochement de l'administration foncière des administrés et une simplification progressive et modulée des procédures et actes relatifs à la gestion du foncier.

Renforcement de la gouvernance locale et de la gestion foncière décentralisée : la mise en œuvre de la politique foncière n'a de chance de succès que si elle est soutenue par la participation active de collectivités locales aptes à fournir des services efficaces de proximité en matière foncière. A cet effet, des innovations institutionnelles importantes sont introduites, à travers la création de comités villageois/inter-villageois de concertation et de structures déconcentrées de gestion du foncier.

Consolidation de la cohérence intersectorielle : la nécessité d'assurer la cohérence entre les orientations de la politique foncière et les grands axes des législations sectorielles relatives aux mines, à l'environnement, à la foresterie et au pastoralisme constitue une priorité majeure. L'exigence de la cohérence intersectorielle va de pair avec l'établissement de mécanismes efficaces d'articulation entre les différentes échelles d'intervention (nationale, régionale et locale) et l'application du principe de la subsidiarité.

Partenariat durable entre les différents acteurs : la construction d'une collaboration solide à long terme entre les acteurs publics et privés constitue un levier indispensable pour mutualiser les efforts et les moyens, renforcer la complémentarité et les synergies entre les actions menées et améliorer l'efficacité de la coordination des interventions dans le domaine foncier et de la gestion des ressources naturelles.

Equilibre et progressivité dans la mise en œuvre de la politique foncière : l'application de la politique foncière va se faire progressivement pour que les acteurs aient le temps de s'approprier la nouvelle dynamique impulsée et acceptent de s'y engager pleinement. La démarche consiste à expérimenter les procédures de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers dans différentes zones agro-écologiques, en vue de tirer des enseignements permettant de nourrir la réflexion sur le cadre juridique rénové.

Elaboration d'une législation foncière : pour être mise en œuvre, la politique foncière doit se traduire dans une législation foncière. Dans le prolongement de la démarche inclusive adoptée pour l'élaboration de la politique foncière, cette législation doit être élaborée en concertation avec les différentes catégories d'acteurs du foncier, pour en favoriser

l'appropriation et l'application effective. La législation devra embrasser la diversité des acteurs et des situations, avec un principe de progressivité dans sa mise en œuvre.

6.2 Mesures d'accompagnement

Il est indispensable de mettre en place, au niveau de toutes les collectivités locales, les outils prévus dans la législation depuis 1964 (dossiers fonciers), 1972 (registres fonciers) et 1996 (plans d'occupation et d'affectation des sols), afin de leur permettre d'acquérir une meilleure maîtrise de leur espace et de renforcer l'articulation entre les diverses activités productives qui s'y déroulent. Pour améliorer la gouvernance foncière, les efforts à mener au niveau des services centraux et déconcentrés chargés de la gestion foncière doivent être couplés, de façon coordonnée, avec l'institutionnalisation et la généralisation des outils de gestion du foncier en milieu rural, notamment les Plans d'occupation (et d'affectation) des sols et le système d'information foncière. Il conviendra également d'améliorer le maillage du territoire en maisons de justice.

Sur un autre plan, il s'avère nécessaire de mettre en place un dispositif juridique et institutionnel local apte à répondre aux problèmes de gestion foncière et de sécurisation des droits des citoyens, tant en zone urbaine que rurale. Pour progresser dans cette voie, l'une des mesures d'accompagnement importante porte d'une part sur la création de bureaux fonciers communaux et de comités villageois/inter-villageois de concertation et, d'autre part, sur la généralisation de la tenue des registres fonciers, sous un modèle unifié.

Une telle dynamique de renforcement de la décentralisation de la gestion foncière doit être accompagnée, comme le prévoit le Code général des collectivités locales, par la mobilisation de ressources financières plus accrues, à travers une fiscalité des collectivités locales rénovée, basée notamment sur les impôts fonciers. Par ailleurs, le constat du déficit de capacités et de ressources humaines au niveau des services de l'administration foncière et des collectivités locales appelle des appuis soutenus en formation pour leurs personnels et les élus locaux en matière de gestion foncière décentralisée et la dotation des communes d'un personnel technique compétent.

La politique foncière, pour être appropriée et mise en œuvre avec le moins de difficultés possibles, doit être accompagnée d'une part, d'une stratégie adéquate de communication permettant une information approfondie des populations en utilisant tous les supports et médias appropriés et dans les principales langues nationales et d'autre part, de ressources humaines compétentes tant au niveau central que local. Ces besoins en compétences nouvelles dans le domaine foncier (au sens large) devront être pris en compte à travers des programmes et des formations de cadres moyens et supérieurs et de techniciens.

6.3 Système de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation et l'évaluation régulière de l'application de la politique foncière constituent une fonction essentielle et déterminante dont l'objectif est : (i) d'améliorer le pilotage et l'efficacité dans la mise en œuvre de la politique foncière ; (ii) de rendre compte et de discuter des résultats avec les différentes parties prenantes ; (iii) de capitaliser et d'apprendre ; et (iv) de définir et programmer les ajustements à opérer et les nouvelles stratégies et actions à mettre en œuvre.

Le suivi évaluation sera basé sur une activité soutenue de collecte de données, de leur traitement et de la diffusion de l'information, afin de faciliter la prise de décisions. Il sera réalisé au sein d'un observatoire du foncier qui sera mis en place. Cet observatoire regroupera des représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des organisations de la société civile et du secteur privé. Il sera déconcentré dans sa structuration et son fonctionnement et aura un rôle de suivi de la mise en œuvre de la politique foncière, d'identification des difficultés et contraintes, ainsi que d'orientation et d'aide à la décision pour les décideurs politiques. Il produira, à l'attention de l'Etat et de ses cadres de concertation avec les acteurs nationaux et les partenaires au développement, des données chiffrées à partir d'indicateurs définis par les parties impliquées ainsi que des analyses documentées des différentes situations, contraintes et difficultés identifiées. Ses résultats feront l'objet d'un rapport annuel assorti de recommandations sur l'état de mise en œuvre de la politique foncière et les améliorations à apporter.

DOCUMENT DE TRAVAIL _ DPF _ CESA

7. RISQUES ET MESURES D'ATTENUATION

7.1 Risque lié à l'absence de consensus

Le choix d'une politique foncière relève de la compétence des pouvoirs publics. Toutefois, le foncier est une question hautement sensible qui implique une diversité d'enjeux et d'acteurs. L'inacceptation des orientations et des axes stratégiques de la politique foncière par la majorité des acteurs concernés constitue un risque majeur pour son application et son effectivité. La démarche de concertation mise en œuvre au cours de l'élaboration du document de politique foncière doit être poursuivie par les pouvoirs publics, en vue de dégager et de retenir de façon consensuelle avec la majorité des acteurs et parties prenantes du foncier, les options fondatrices de la politique foncière du pays.

7.2 Risque de discontinuité

La politique foncière a été conçue par la LOASP comme un préalable indispensable à l'élaboration d'une nouvelle législation foncière. Depuis 1996, des tentatives de réforme foncière ont été entreprises, sans jamais aboutir. Les pouvoirs ont affirmé clairement leur volonté de légiférer et d'encadrer la gestion du foncier au Sénégal. Une discontinuité dans l'effort constituerait un risque susceptible de compromettre la dynamique enclenchée par la CNRF et les espoirs actuels. Pour éviter une telle situation, l'adoption de la politique foncière doit être suivie, dans des délais raisonnables, de l'élaboration et de la promulgation de la législation foncière et des textes législatifs et réglementaires permettant son application.

7.3 Risque lié au manque d'articulation et de cohérence entre la politique foncière et les divers textes régissant le foncier et les ressources naturelles

Le foncier entendu comme la terre et les ressources qu'elle porte, est régi par divers textes qui relèvent de services et de centres de décisions différents. Certains de ces textes sont en cours de révision (codes forestier par exemple), tandis que d'autres sont en élaboration (code pastoral). Les implications des orientations de la politique foncière, doivent être minutieusement identifiées pour procéder aux ajustements nécessaires dans les textes existant ou en préparation afin de les mettre en cohérence et éviter des chevauchements dans les compétences et responsabilités des différents services chargés de les appliquer. Une attention particulière doit être accordée au foncier pastoral, en raison de la récurrence des conflits cultivateurs/éleveurs, et activités minières. Bien les ressources minières relèvent du domaine public et de l'Etat, leur exploitation engendre des impacts très forts sur des terres agricoles et les parcours pastoraux ainsi que sur le cadre de vie des populations.

7.4 Risque lié à l'instabilité des politiques publiques

Pour l'essentiel, les politiques de développement prônées par les pouvoirs publics depuis plus de trente ans partagent les mêmes ambitions en matière de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement urbain harmonieux. Les contingences de la vie politique ont cependant été à la base de ruptures dans les politiques publiques. La politique foncière doit bénéficier d'une réelle stabilité par-delà les alternances politiques à la tête de l'Etat.

