



LES PROPOSITIONS PAYSANNES

Pour une réforme foncière Sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal :

Avril 2012



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

ipar
Institut Sénégalais de Recherche
et de Promotion Agricole





LES PROPOSITIONS PAYSANNES

Pour une réforme foncière Sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal :

Avril 2012



A LA MEMOIRE DE JACQUES FAYE SOCIOLOGUE RURAL EMERITE
QUI DURANT TOUTE SA VIE A ACCOMPAGNE LE MOUVEMENT
PAYSAN SENEGALAIS ET AFRICAIN DANS SON COMBAT POUR LA
DIGNITE ET LE BIEN-ETRE EN MILIEU RURAL AU PRIX D'AVANTAGES
MATERIELS, FINANCIERS ET D'UNE VIE DE FAMILLE PLEINE.

PUISSE LA TERRE DE BEL AIR LUI ETRE LEGERE



Souvenez-vous dans vos prières de


Jacque FAYE

Né le 03 Mars 1946

Décédé le 26 Décembre 2010



> Glossaire



Bail : contrat par lequel une partie autorise un tiers à jouir d'une terre ou de ses ressources pendant un certain temps, moyennant le versement d'un loyer.

Cadastre : documentation officielle, cartographique et littérale, donnant une information sur l'occupation humaine des sols et ses limites. Désigne également l'administration en charge d'établir et mettre à jour ces documents.

Domaine privé de l'État : englobe tous les biens appartenant à l'État et qui sont détenus et gérés par lui dans les mêmes conditions que les biens des particuliers.

Domaine public de l'État : ensemble des biens et terres appropriés par l'État, affectés à l'utilité et à des services publics.

Domanialité : désigne le régime des biens appartenant aux personnes publiques.

Droit coutumier : ensemble des règles juridiques nées de l'usage dans une région ou un pays, établies par la coutume.

Droit d'usage : en droit civil, élément du droit de propriété qui donne à son titulaire la faculté de se servir d'une chose ainsi que d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille.

Droit positif (ou écrit) : ensemble des règles juridiques établies par les autorités investies du pouvoir législatif ou réglementaire, et constatées par des textes officiels.

Immatriculation foncière : procédure administrative d'enregistrement par laquelle l'État reconnaît et garantit l'existence d'un droit de propriété privée individuelle. Elle annule tous les droits antérieurs.

Politique foncière : Série de principes déterminés en vue de régir la propriété (ou l'accès à), l'utilisation et la gestion des ressources foncières, d'améliorer leur productivité et leur contribution au développement social, économique, politique et environnemental et de favoriser la réduction de la pauvreté.

Prescription acquisitive : principe selon lequel

la possession continue et paisible d'un terrain, si elle n'est pas contestée pendant un certain nombre d'années, fait acquérir un droit réel à son détenteur.

Propriété inviolable et imprescriptible : propriété issue de la procédure d'immatriculation foncière. Elle est définitive, opposable aux tiers, et ne peut pas être remise en cause.

Réforme foncière : Processus impliquant la restructuration complète ou la redéfinition d'au moins trois composantes du système foncier, à savoir la structure de la propriété, la structure d'utilisation et de production et l'infrastructure des services d'appui.

Registre foncier : document, qui peut prendre une forme informatisée ou papier, chargé de donner l'état des droits sur les terres et ses ressources.

Sécurisation foncière : processus par lequel les droits fonciers sont reconnus et garantis (FAO). De ce fait, les droits des personnes concernées ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée. Ce processus implique donc que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes soient mises en place et reconnues par tous.

Système d'information foncière : Série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement des terres et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes.

Système de reconnaissance des droits fonciers : ils comprennent les méthodes de vérification, de délimitation, de levée, d'enregistrement et de documentation des droits fonciers, ainsi que le suivi systématique des transactions foncières.

Titre foncier : document délivré par l'autorité administrative qui officialise l'existence d'un droit ou de droits sur une terre. Dans l'entendement de certains, le titre foncier est celui issu de l'immatriculation foncière et correspond donc à un droit de propriété privée individuelle.



> Sommaire




Glossaire.....	6
Préface	10
1ère PARTIE : ETATS DES LIEUX : UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE FLOU ET DES CHOIX POLITIQUES PEU FAVORABLES AUX EXPLOITATIONS AGRICOLLES FAMILIALES	12
1. Une gestion traditionnelle du foncier rural et un cadre juridique inadapté	13
2. Quand l'Etat favorise les acquisitions foncières à grande échelle	14
2.1. Des acquisitions foncières à grande échelle encouragées par l'Etat.....	
2.2. De timides tentatives de régulation au niveau international.....	15
2.3. Des surfaces agricoles utiles qui diminuent en défaveur des exploitations familiales	
3. Des tentatives de réforme foncière inaboutie	16
3.1. Des propositions du plan d'action foncier qui privilégient les investisseurs privés ..	
3.2. Positions des principaux acteurs.....	17
3.3. Propositions paysannes de réforme foncière suite à la présentation du PAF	
3.4. Leçons et enseignements	18
2ème PARTIE : LES NOUVELLES PROPOSITIONS PAYSANNES DE REFORME FONCIERE	20
4. Un processus de réactualisation des propositions paysannes inclusif et itératif..	21
5. Des propositions paysannes pour sécuriser les droits fonciers et tenir compte des exigences d'un développement agricole durable	22
6. Démarche permettant de conduire une réforme foncière consensuelle	29
7. Plaidoyer pour la mise en œuvre des propositions de réforme foncière.....	30
CONCLUSION.....	31
ANNEXES	32
Annexe 1 : Textes de loi récents sur le foncier	33
Annexe 2 : Publi-reportage sur un problème foncier dans la communauté rurale de Diokoul.....	34
Annexe 3 : Mobilisation sociale pour la sauvegarde des terres de fanaye	35



Samba Gueye
Président CNCR

> Préface



Lorsqu'en 1993, des organisations d'éleveurs, de pêcheurs, d'agriculteurs, d'agro-forestiers et de femmes transformatrices ont, après une longue réflexion partagée avec tous les acteurs du développement national, décidé de créer le CNCR, le monde rural était marqué par des années post sécheresse suivies de programmes d'ajustement structurel qui posaient des questions profondes sur le devenir des ruraux.

Le CNCR a ainsi été créé pour défendre les intérêts des exploitations familiales agricoles selon quatre principes directeurs qui régissent son cadre d'intervention :

- la reconnaissance de l'autorité de l'Etat pour la définition des politiques agricoles ;
- l'acceptation de l'intégrité et de l'autonomie des fédérations membres ;
- la reconnaissance de l'existence d'autres acteurs dans le secteur du développement rural ;
- l'assumption par les ruraux de leur destinée.

Ces principes nous appellent à toujours engager des réflexions prospectives pour fournir à l'Etat, à nos membres et à nos partenaires des éléments d'appréciation et de décision garante d'un développement socio-économique durable d'unité nationale et de paix sociale.


La gestion du foncier rural est à cet effet une préoccupation capitale pour le CNCR car la terre constitue un élément fondamental de travail, d'identification pour les exploitations familiales agricoles et de vie pour tous les Hommes qui habitent ensemble.

Des us et coutumes de gestion traditionnelle se confrontent à un cadre juridique et institutionnel mal compris parce que parfois inadapté, et qui crée souvent un imbroglio au détriment de nos exploitations agricoles.

Le manque de terres constaté dans les pays occidentaux pousse de grandes firmes appuyées par des groupes financiers à s'implanter en Afrique pour y exploiter de grandes surfaces agricoles selon le modèle de l'agro-business ; des privés sénégalais ayant flairé l'intérêt de l'agriculture adoptent la même démarche en s'adossant sur un cadre juridique qui depuis 2000 a subi plusieurs modifications favorisant les acquisitions foncières à grande échelle en milieu rural.

La loi sur le domaine national qui date de 1964 a fait son temps et nécessite une révision en profondeur.

C'est pourquoi, le CNCR, depuis la fin des années 90, a engagé une réflexion sur la gestion du foncier rural suite à une demande de l'Etat. L'objectif est de proposer des éléments de réforme foncière garante de la souveraineté nationale et du droit des exploitants familiales agricoles à disposer d'un cadre juridique sécurisant et favorable à leur travail ô combien important et consistant à assurer aux sénégalais une nourriture de qualité et disponible constamment à des prix accessibles.



Au-delà de ces aspects liés à la souveraineté et à la sécurité alimentaire, la gestion de la terre par les exploitations familiales agricoles constitue un gage d'un aménagement du territoire équilibré et harmonieux et d'une conservation du patrimoine traditionnel et culturel. Ceci favorisera l'investissement dans l'Agriculture avec une plus grande accessibilité au crédit bancaire.

L'importance stratégique des secteurs agricole, sylvicole, halieutique et pastoral dans l'économie nationale, la proportion de la population qui s'adonne à ces activités, mais aussi le fait qu'en dépit d'une évolution apparente des mentalités, la terre demeure un élément d'identification et un fondement des sociétés rurales constituent autant de paramètres prouvant qu'aucune réforme foncière, si pertinente soit-elle, ne pourra être effective, sans l'adhésion des populations rurales.

Ces paramètres ne devront pas être négligés, si l'objectif poursuivi est de déboucher sur une réforme destinée à être appliquée.

Pour de nombreuses années encore, les exploitations familiales traditionnelles, constitueront la base de l'Agriculture et, ceci, malgré l'option de promouvoir l'agriculture moderne de type **"entrepreneurial"**.

Le législateur de 1964, s'inscrivant dans la mouvance notée au niveau des Etats nouvellement indépendants, s'est attaché à mettre fin à des privilèges établis de longue date. La nouvelle réforme foncière a entraîné un bouleversement en profondeur du rapport traditionnel de l'homme à la terre.

En fait, le législateur est allé très loin dans la négation des coutumes ; ce que le législateur colonial n'avait jamais osé faire. L'approche n'étant pas inclusive, la réforme ne pouvait que se heurter à la résistance des élites traditionnelles et des gestionnaires des terres. Cette loi de 1964 a eu le mérite d'atténuer les conflits fonciers d'une certaine gravité.

Tout choix de modernisation de l'agriculture sénégalaise doit prendre en compte la paysannerie. Ce souci de développement harmonisé du milieu rural commence par la maîtrise des facteurs de production dont la terre, l'eau, les équipements et intrants agricoles.

Pour garantir l'accès à la terre aux exploitations familiales agricoles et une agriculture sénégalaise performante, il est vital d'aller vers une réforme dans laquelle les préoccupations des populations rurales seront prises en compte. Tel est le combat mené par le CNCR au Sénégal et en Afrique de l'Ouest à travers le ROPPA et au niveau continental à travers le PAFFO.

La bonne gestion du foncier rural est gage de paix, de souveraineté nationale, d'aménagement du territoire et de sauvegarde de notre patrimoine traditionnel et culturel. C'est pourquoi le CNCR, dans son combat, s'ouvre à tous les acteurs pour un plaidoyer commun visant l'élaboration d'une loi foncière concertée.

01

**ETATS DES LIEUX :
UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE
FLOU ET DES CHOIX POLITIQUES PEU
FAVORABLES AUX EXPLOITATIONS
FAMILIALES AGRICOLES**



1. Une gestion traditionnelle du foncier rural et un cadre juridique inadapté

Au Sénégal, la terre est régie par un système de possession traditionnelle qui est souvent utilisé par les ruraux dans la gestion du foncier. A l'opposé, l'Etat a élaboré plusieurs lois sur le foncier mais celles-ci ne sont pas souvent mises en œuvre du fait de leur caractère inopérant. Tout cela rend difficile la compréhension du système juridique du foncier au Sénégal.


Une analyse statique du système foncier sénégalais laisse apparaître trois grands ensembles :

- Le domaine national, vaste espace regroupant à l'époque plus de 95% du sol sénégalais régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964. Il a été divisé en 4 catégories: les zones urbaines, les zones classées, les zones pionnières et les zones de terroir ;
- Le domaine de l'Etat subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1976. Le domaine public et le domaine privé de l'Etat s'entendent de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ;
- Les titres des particuliers constitués sur la base du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. C'est sur la base de ce texte introduit pourtant par l'administration coloniale que sont délivrés jusqu'à nos jours les titres fonciers définitifs et inattaquables. Il organise la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles.

Quand l'Etat concevait la loi en 1964, la terre faisait déjà l'objet d'une utilisation juridiquement non conforme dans le pays ainsi il avait demandé à chacun de régulariser sa situation dans un délai de 6 mois à 2 ans. Les populations n'ont pas suivi et 95% des terres sont ainsi passées dans le domaine national. L'immatriculation des terres reste donc l'exception, en effet il n'existe que 102 000 titres fonciers pour tout le Sénégal.

Le domaine national se différencie fondamentalement du domaine de l'Etat par le fait que le premier regroupe des choses non appropriées. Le second, au contraire, est un domaine de propriété : les biens qui composent le domaine de l'Etat appartiennent à l'Etat. L'Etat n'est pas propriétaire du domaine national.

Le domaine de l'Etat relève de deux régimes : la domanialité publique et la domanialité privée. Entrent dans le domaine privé : (i) les biens et droits mobiliers et immobiliers acquis par l'Etat à titre gratuit ou onéreux selon les modes du droit commun ; (ii) les immeubles acquis par l'Etat par voie d'expropriation ; (iii) les immeubles immatriculés au nom de l'Etat ; (iv) les immeubles préemptés par l'Etat ; (v) les biens et droits mobiliers et immobiliers dont la confiscation est prononcée au profit de l'Etat ; et (vi) les immeubles abandonnés dont l'incorporation au domaine est prononcée en application des dispositions de l'article 82 du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière. Le domaine public de l'Etat est quant à lui divisé en deux catégories : (i) le domaine public naturel ; et (ii) le domaine public artificiel.



Une approche dynamique montre que les ensembles domaniaux du système foncier ne sont pas figés. De nombreuses opérations peuvent affecter ces ensembles entraînant le transfert d'une terre, d'une masse à une autre. La souplesse du système foncier sénégalais réside dans la possibilité de faire passer une terre d'un ensemble à un autre, mais dans le respect des principes suivants :

- Une terre du domaine national ne peut être transférée qu'au domaine de l'Etat ;
- Dans la zone des terroirs et les portions affectées des zones pionnières et urbaines, l'immatriculation est subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée ;
- L'Etat n'est pas le maître absolu du domaine national dans la mesure où il ne peut pas en disposer librement. Sauf pour cause d'utilité publique, il ne peut y avoir désaffectation d'une terre que si l'absence de sa mise en valeur est dûment constatée. La désaffectation résulte d'une décision du conseil rural.

2. Quand l'Etat favorise les acquisitions foncières à grande échelle

Avec la crise alimentaire mondiale et l'augmentation des besoins en énergies renouvelables, des Etats et des investisseurs nationaux et internationaux se sont portés acquéreurs de vastes superficies dans les pays en développement. Ce phénomène a pris une ampleur considérable en quelques années. Le rapport de la Banque Mondiale paru en 2010 note que les transactions sur les terres agricoles ont porté en 2009 sur 45 millions d'hectares, soit 10 fois plus que ce qui a été enregistré en moyenne dans le courant de la décennie passée.

2.1. Des acquisitions foncières à grande échelle encouragées par l'Etat

Au Sénégal, ce phénomène est devenu une réalité repérable dans plusieurs communautés rurales, notamment celles ayant un potentiel agro-physique plus élevé. Ces acquisitions de terres à grande échelle traduisent d'une certaine manière la vision de la politique foncière que l'Etat tente d'impulser. Ces phénomènes semblent être encouragés par certains programmes initiés par l'Etat depuis 2006. Le plan REVA (Retour Vers l'Agriculture), la GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance), l'accompagnement fourni aux investisseurs privés par l'APIX et le programme biocarburants ont ainsi été des éléments stimulateurs de ce qu'on peut appeler « **la ruée vers les terres agricoles** ».

L'analyse des articles parus dans la presse depuis 2008 et les données collectées auprès d'organisations de producteurs ou ONG intervenant dans le domaine (ActionAid, EndaPronat, CICODEV, RADI, etc.) ainsi que les témoignages recueillis auprès des producteurs montrent que les surfaces concernées par ces projets d'acquisition foncière représentent près de 40 % des surfaces arables disponibles au Sénégal (plus de 400 000 ha dont plus de la moitié sur la communauté rurale de Mbane). Les deux tiers des acquéreurs potentiels s'avèrent être des acteurs nationaux (IPAR 2011).



2.2. De timides tentatives de régulation au niveau international

Plusieurs initiatives, au niveau international, ont tenté de réguler ce phénomène :

- mise en œuvre de directives volontaires au niveau de la FAO (pour améliorer les cadres de gouvernance du foncier et des ressources naturelles) ;
- élaboration de principes d'investissement agricole responsables (sans caractère contraignant) par la Banque Mondiale ;
- appel à un moratoire sur les investissements fonciers par la société civile lors de la 36e session du CSA (mais pas à instaurer une justice internationale contraignante) ;
- cadres et lignes directrices sur le foncier (Union Africaine, CEDEAO).

Les solutions les plus efficaces semblent être celles qui ont été imposées par les Etats eux-mêmes :

- Constitution de registres nationaux des investissements (Australie) ;
- Révision agraire avec restriction des ventes aux étrangers (Bolivie) ;
- Amendement à la constitution pour interdire les acquisitions de terres par des étrangers (Brésil) ;
- Interdiction de la vente de terres à des étrangers (Uruguay), etc.

2.3. Des surfaces agricoles utiles qui diminuent en défaveur des exploitations familiales

L'étude entreprise de 2008 à 2010 par les organisations paysannes dans les 6 zones agro écologiques du Sénégal a permis de suivre et d'analyser les exploitations familiales agricoles. Un aspect avait porté sur la gestion de l'espace et des ressources naturelles et avait permis de ressortir les éléments suivants :

- Sur 3,8 millions d'hectares de terres arables, 2,5 millions sont effectivement exploitées chaque année, soit les 65% (Source : Etat du Sénégal, Ministère de l'environnement et de la protection de la Nature – Programme d'Action Nationale de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD) – Octobre 1998 – 166 pages – pp35).
- La surface totale cultivée a augmenté de 75% entre 1960 et 1998 (Recensement National Agricole (RNA) - 1998). La forte croissance démographique a fortement accru la pression humaine sur les terres, et la surface par actif a diminué de moitié sur la même période passant de 1,07 ha à 0,54 ha par actif ;
- La qualité des terres agricoles se dégrade dans beaucoup d'endroits du fait de la baisse de la pluviométrie, de l'érosion éolienne, ou de la salinisation des sols dans la région du fleuve avec une salinité qui augmente du Delta vers l'amont (700.000 ha seraient affectées Ruralstruc T1, p.48) la Casamance (400.000 ha, id.), le Sine-Saloum (23 000 ha).

Par ailleurs, les rencontres zonales organisées dans le cadre du processus d'actualisation des propositions paysannes de 2004 et de sensibilisation sur l'accaparement des terres ont permis des témoignages de ruraux qui font ressortir les problèmes suivants sur le plan foncier :

- le morcellement des exploitations familiales agricoles qui entraîne l'extension rapide des petites exploitations non viables ;
- la surexploitation des terres et des ressources naturelles ;
- l'incapacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles sur les terres communes ;
- la régression des pâturages, des parcours du bétail et des mares temporaires (ce qui constitue une menace grave pour l'élevage extensif) ;
- la vente de terres sur le littoral à des hôteliers qui rend difficile l'accès aux zones de pêche. Cette situation engendre donc des conflits entre les hôteliers et les pêcheurs, étant donné que les zones servant de lieux de pêche sont désormais occupées par ces hôteliers.
- la question de l'accès des femmes au foncier rural, qui se pose de façon cruciale.

A ces problèmes, s'ajoute l'urbanisation croissante de la population. Dans un peu plus de dix ans, plus de 50 % de la population vivront en ville. L'urbanisation exige qu'une part de plus en plus importante des terres soit transférée aux communes pour répondre aux besoins d'habitat, de services, d'infrastructures publiques et de promotion des activités économiques.

Les témoignages ci-après tirés de paysans montrent le caractère vital de la terre pour les exploitations familiales agricoles.

3. Des tentatives de réforme foncière inachevée

Dans le cadre de la Nouvelle politique Agricole du Sénégal qui encourage la libéralisation de l'économie, l'Etat du Sénégal a entamé une réforme de la politique foncière. On peut citer les mesures prises par l'Etat, notamment le retrait de la SAED de la gestion du foncier dans le Delta du fleuve Sénégal, à travers le reversement des zones pionnières dans les zones de terroirs en 1987. Par la suite il a été demandé à un cabinet de réaliser une étude sur la situation foncière. En 1996, cette étude a proposé différents scénarios de réforme à travers le Plan d'action foncier du Sénégal (PAF).

3.1. Des propositions du plan d'action foncier qui privilégient les investisseurs privés

Les propositions du PAF privilégient comme justification de la réforme foncière, la nécessité de permettre à des détenteurs de capitaux d'acquérir des terres pour les exploiter et d'utiliser leurs titres fonciers comme garantie pour des emprunts bancaires. Cette justification découle de l'hypothèse selon laquelle l'intensification de l'agriculture nécessite le développement d'une agriculture de préférence irriguée et à haute intensité de capital, et que les détenteurs de capitaux n'accepteront d'investir dans l'agriculture que s'ils disposent de titres fonciers et non d'un simple droit d'usage sur les terres. Le plan d'action foncier propose trois options pour réaliser une réforme foncière à travers les conclusions de l'étude du cabinet Panaudi :

- option 1 : maintien du statu quo ; cette option repose sur le maintien du dispositif législatif actuel dans son intégralité ;
- option 2 : libérale ; cette option induirait une grande mobilité foncière avec des possibilités offertes aux acteurs d'aliéner la terre, considérée comme un bien que l'on peut hypothéquer et y affecter des droits réels ;
- option 3 : cette option, qui comporte plusieurs variantes, aboutirait à faire coexister le domaine national avec un domaine privé. Ce dernier serait constitué à partir de la cession de terres du domaine national, préalablement immatriculées au nom de l'Etat ou des communautés rurales, à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé.

3.2. Positions des principaux acteurs

Le plan d'action foncier (PAF) a été soumis en 1999 pour avis, au secteur privé, aux élus locaux (APCR) et aux producteurs ruraux (CNCR), qui ont exprimé leurs points de vue :

- La position du patronat sénégalais : privatiser le foncier
- La position de l'Association des présidents de conseil rural (APCR) : transformer le domaine national en domaine privé des collectivités (l'option n'a pas fait l'unanimité des représentants des élus locaux. Une région sur les dix régions existantes à l'époque ne l'a pas approuvée, deux autres ont émis de sérieuses réserves et une région n'a pas pu organiser son atelier.)
- Fort de ces considérations, le CNCR a estimé qu'une réforme avec de tels enjeux ne peut être décidée en quelques mois, en se limitant strictement aux options proposées par le PAF. C'est ainsi qu'il a décidé d'engager une large consultation à la base, avant de se prononcer sur la réforme foncière.


3.3. Propositions paysannes de réforme foncière suite à la présentation du PAF

Le CNCR s'est appuyé sur une expertise d'appui comprenant des spécialistes du foncier et des leaders paysans et a organisé des ateliers participatifs de diagnostic des pratiques foncières et de formulation de propositions, conduits aux échelles locale (dans plus de 50 communautés rurales), régionale et nationale. Les propositions formulées lors de ces rencontres ont été examinées et consolidées au cours de cinq ateliers interrégionaux.

Un séminaire national a permis, en janvier 2004, d'examiner la synthèse du diagnostic et des propositions de réforme formulées lors des ateliers locaux et interrégionaux. Il a amendé et validé les propositions paysannes et donné mandat au CNCR pour les soumettre au gouvernement. Les principales propositions formulées au terme de ce processus sont les suivantes :

- a) la reconnaissance à tous les détenteurs actuels d'un droit d'affectation sur une terre d'un droit foncier réel négociable sur le marché foncier ;
- b) la création de marchés locaux (communautaires) de droits d'usage ;

Les terres du Delta et celles de la cuvette de Dagana classées en zones pionnières, respectivement en 1965 et 1972 et gérées par la SAED, ont été reversées dans les zones de terroirs gérées par les conseils ruraux.

- 
- c) l'instauration d'une taxe d'aménagement à payer par les producteurs ruraux désireux d'obtenir des terres qui ont été aménagées sur des fonds publics ;
 - d) la transformation des droits d'usage en titres fonciers ou en bail ;
 - e) la reconnaissance aux conseils ruraux d'un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage et la création d'un fonds foncier permettant aux communautés rurales d'acheter les terres pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ou l'agrandissement des exploitations familiales agricoles ;
 - f) la mise en place d'outils de gestion foncière et des ressources naturelles, en particulier les plans d'occupation et d'affectation des sols, les cadastres de communautés rurales, les contrats d'exploitation des ressources naturelles disponibles dans les terres non affectées ;
 - g) la création d'un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement pour financer l'élaboration des plans d'occupation et d'affectation des sols et soutenir les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communautés rurales.


Pour le CNCR, la nouvelle législation doit permettre aux paysans qui en ont les moyens d'agrandir leurs exploitations, ce qui nécessite que les transactions foncières entre paysans soient possibles et légales. Cette restructuration de l'agriculture familiale n'est pas incompatible avec la possibilité pour ceux qui en ont les moyens d'investir en milieu rural, dans l'agriculture ou dans d'autres activités économiques, à condition que cela soit régulé pour ne pas provoquer un exode rural massif et/ou le développement d'une classe de paysans sans terre vivant dans la misère. Ceci suppose que les communautés rurales aient les ressources humaines et financières pour gérer durablement les terres communes. La réforme doit également permettre une urbanisation du pays qui ne lèse pas les ruraux. Toutefois, il a été prévu de poursuivre l'approfondissement du travail effectué avec certaines directions nationales.

Cependant, certaines propositions paysannes du CNCR sont devenues caduques du fait des différentes modifications intervenues dans le cadre juridique sénégalais et de l'arrivée d'investisseurs de plus en plus demandeurs de terres et les pratiques instaurées par l'État libéral.

3.4. Leçons et enseignements

La loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national devait, dans l'esprit du législateur, contribuer à : (i) favoriser la mise en valeur des terres ; (ii) mettre fin aux injustices découlant de l'exploitation des paysans par les grands propriétaires fonciers (Lamanes) ; et (iii) permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir dans les aménagements et les infrastructures, sans être contraints de dédommager véritablement les exploitants dans la mesure où ces derniers ne sont pas détenteurs d'un droit réel.

Mais, à y regarder de près, la loi comporte de nombreuses insuffisances qui sont liées au fait que : (i) les modalités de mise en œuvre de cette loi n'ont jamais été établies de façon précise en ce qui concerne notamment la notion de mise en valeur ; (ii) les ressources humaines et



financières requises pour une application correcte de la loi n'ont pas été mobilisées ; (iii) les outils de gestion foncière sont inexistant dans la plupart des communautés rurales (plans d'occupation et d'affectation des sols, registres fonciers, etc.) ; (iv) les populations rurales rejettent dans plusieurs régions une législation qu'elles perçoivent comme une dépossession de leurs droits ; ce qui les amène à adopter des stratégies de contournement de la loi, parfois avec la complicité des élus locaux.

Tous ces facteurs ont conduit à l'instauration d'une situation d'incertitude et d'insécurité pour les bénéficiaires d'affectations foncières, qu'il s'agisse des exploitations familiales agricoles ou d'investisseurs privés désireux d'investir dans l'agriculture. Plusieurs tentatives de réforme ont été initiées par l'Etat afin de remédier aux limites de la loi sur le domaine national, mais sans que cela ne débouche sur un projet de réforme foncière cohérent et accepté par l'ensemble des acteurs. En revanche, plusieurs lois ont été votées et pour certaines promulguées, avec des incidences plus ou moins importantes sur les terres du domaine national.

Les enseignements tirés des difficultés d'application de la LDN montrent le manque d'implications des populations dans les réformes foncières. Il ressort du rapport d'évaluation des ateliers régionaux organisés par l'APCR durant la période de juillet à octobre 1999 que la loi sur le domaine national est soit :

- rejetée par les populations et les chefs coutumiers qui perpétuent les tenures foncières traditionnelles ;
- non appliquée selon la lettre et l'esprit des textes, à cause des ambiguïtés permettant leur interprétation souple et élastique ;
- gelée, dans certains cas pour des raisons de stabilité sociale, de défense d'intérêts particuliers ou par manque d'autorité du conseil rural pour faire respecter ses délibérations en matière domaniale.

Le poids de la maîtrise foncière traditionnelle n'est en plus pas le seul facteur explicatif de l'ineffectivité de la loi sur le domaine national. Il y a le fait que l'Etat n'a jamais mis en place les conditions d'une véritable mise en œuvre.


En dehors des problèmes d'applicabilité d'application ou avec les carences multiformes dans l'œuvre normative – notamment le flou qui entoure les notions de mise en valeur et de membre de la communauté.

L'Etat a brillé par sa lenteur dans la mise en place de la communauté rurale, principale institution de la réforme, des documents d'information sur le foncier (dossiers et registres fonciers) qui pouvaient faciliter la mise en place d'un cadastre en milieu rural.

Plus récemment, des carences plus graves sont notées s'agissant de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui attend, sept ans après son adoption, ses décrets d'application. L'efficacité d'une réforme passe obligatoirement par l'effectivité du droit posé.

02

**LES NOUVELLES PROPOSITIONS
PAYSANNES DE REFORME FONCIERE**



Le processus d'accaparement des terres par les « apporteurs de capitaux » pose des défis importants liés à : (i) la place de l'agriculture paysanne familiale dans le développement agricole ; (ii) la promotion de l'équité entre les différents acteurs ; (iii) la lutte contre la pauvreté ; et (iv) la préservation de la paix sociale. C'est pourquoi le CNCR a analysé les réactions des populations locales et les stratégies de sécurisation foncière qu'elles développent face à l'arrivée des entrepreneurs agricoles. Sur cette base, il donne son point de vue sur la capacité des dispositifs de gestion foncière actuels à faire face aux défis multiples dont celui de l'accaparement des terres. Par ailleurs les négociations sur ces propositions paysannes devront inclure la LOASP et la prise en compte du foncier pastoral et aidera l'État à mieux gérer les tentatives d'acquisitions foncières à grande échelle qui, en 2004, n'avaient pas pris une dimension aussi importante qu'aujourd'hui.

4. Un processus de réactualisation des propositions paysannes inclusif et itératif

Le processus de réactualisation des propositions de réforme foncière du CNCR a bénéficié de l'appui d'une expertise mobilisée par l'IPAR en vue de participer : (i) à la définition de la démarche méthodologique générale ; (ii) à l'animation des ateliers zonaux ; (iii) à l'élaboration des comptes-rendus de ces rencontres ; et (iv) à la préparation du rapport de synthèse finale .

En ce qui concerne l'organisation des concertations au niveau de différentes zones agro-foncières , l'attention a été focalisée sur les questions qui revêtent un intérêt particulier par rapport à la problématique de développement de la zone concernée (par exemple, la gestion du foncier pastoral pour les acteurs de la zone sylvo-pastorale et la gestion du domaine irrigué pour les acteurs de la vallée du fleuve).

Pour l'essentiel, les objectifs assignés à ces ateliers ont porté sur :


- l'actualisation et l'approfondissement des propositions de réforme foncière formulées en 2004 par les paysans ;
- la définition d'une stratégie d'alliance avec d'autres groupes pour assurer le portage politique de ces propositions ;
- la définition du contenu et des modalités de mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer.

Chaque rencontre zonale a été structurée en plusieurs sessions, avec une alternance de discussions en séances plénières et des travaux de groupes. Les échanges ont mis l'accent sur :

- a) le cadre juridique et institutionnel du foncier;
- b) le processus d'élaboration de la réforme foncière;
- c) les propositions formulées par la CRDT;
- d) les propositions de réforme foncière formulées par le CNCR en 2004 ;
- e) le phénomène des transactions foncières à grande échelle ;
- f) les outils de gestion foncière en cours d'expérimentation dans certaines régions du pays.

L'équipe d'experts se compose de : Abdoulaye DIEYE (juriste UCAD), Oussouby TOURE (sociologue) et Sidy Mohamed SECK (géographe UGB). Cheikh Oumar BA (sociologue), Amel BENKAHLA (agro-économiste) et Iba Mar FAYE (sociologue)

Il s'agit des zones ci-après : Bassin arachidier, Casamance, Niayes, vallée du fleuve Sénégal et zone sylvo-pastorale.



Tenus entre août et novembre 2011, les ateliers ont permis d'obtenir beaucoup d'informations sur : (i) les enjeux de l'accès à la terre et aux ressources naturelles ; (ii) les initiatives de sécurisation foncière qui sont développées au niveau local ; et (iii) les pistes d'amélioration des propositions de 2004. Les matériaux collectés au cours de ces rencontres ont servi de base pour la formulation de propositions actualisées de réforme foncière.

5. Des propositions paysannes pour sécuriser les droits fonciers et tenir compte des exigences d'un développement agricole durable

Lors des ateliers zonaux, les paysans ont réaffirmé leur entière adhésion aux propositions de réforme foncière formulées par le CNCR en 2004. De leur point de vue, ces propositions prennent en compte leurs attentes et préoccupations essentielles. Par conséquent, les conclusions et recommandations issues des ateliers n'ont pas remis en cause les orientations et les mesures préconisées au terme des concertations menées dans le cadre du processus antérieur.

Les participants ont rappelé que les propositions paysannes de réforme foncière formulées en 2004 avaient été transmises aux autorités nationales (Président de la République et Ministre de l'Agriculture) qui n'ont pas réagi. Les recommandations et conclusions retenues par les organisations paysannes ont été ignorées par le projet de réforme foncière préparé par la CRDT. Les participants ont estimé qu'à l'avenir, le CNCR devra mettre en débat au niveau national les questions foncières, exposer de manière publique sa vision et ses propositions. Ils sont d'avis que c'est par le biais du portage politique et de l'établissement d'alliances stratégiques avec d'autres groupes d'acteurs que le CNCR parviendra à faire prendre en compte les préoccupations des paysans.


Les ateliers zonaux ont utilisé comme base de travail les propositions formulées en 2004, tout en cherchant à identifier des pistes d'amélioration pertinentes. Les propositions actualisées de réforme foncière du CNCR s'articulent autour de dix propositions phares.

A°) Pour ce qui concerne les terres affectées du domaine national

1°) Reconnaître un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage

C'est le 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 qui, pour la première fois a qualifié la nature du lien qui unit l'usager du domaine national à la parcelle dont il est affectataire. Selon l'article 19 du décret précité, "l'affectation confère à son bénéficiaire un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet". Le droit d'usage n'est pas en réalité un droit, mais une autorisation d'exploiter avec obligation de mise en valeur.

L'usager se voit affecter une parcelle qu'il occupe privativement, à charge de la mettre en valeur.



Cette affectation dure, aux termes de l'article 18 du décret n° 64-573, tant qu'une mesure de désaffectation n'est pas prononcée par les organes compétents de la communauté rurale et cette mesure n'interviendra pas, en principe, tant qu'une mise en valeur effective est observée. Outre la sanction que constitue la désaffectation pour insuffisance de mise en valeur ou la désaffectation "pour des motifs d'intérêt général", la stabilité sur le domaine national peut être atteinte quand l'Etat décide d'immatriculer les terres. L'immatriculation pour cause d'utilité publique est synonyme d'appropriation étatique de la terre. Elle entraîne son incorporation au domaine privé de l'Etat et la communauté rurale n'est plus compétente pour l'administrer.

C'est dire que la stabilité des occupants du domaine national est, juridiquement parlant, susceptible d'être atteinte à tout moment. Le droit d'usage ne leur donne aucune sécurité foncière, surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. Il n'est pas non plus acceptable de demander à des chefs d'exploitation familiale agricole d'investir sur des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. L'investissement foncier n'est envisageable que si l'investisseur est assuré de la stabilité sur le sol, de la possibilité de trouver du crédit pour financer son investissement. Les paysans ont donc demandé la reconnaissance d'un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage. L'atelier national tenu en 2004 a retenu la proposition de l'attribution de droits réels qui n'allaient pas jusqu'à des titres fonciers. Il est nécessaire de se prémunir contre le phénomène de la spéculation foncière qui génère d'autres fléaux : des paysans sans terre ou des paysans réduits en ouvriers agricoles.


2°) Créer les conditions d'une transmissibilité et d'une cessibilité encadrée de la terre

Le paysan peut disposer d'un droit réel sans que l'Etat ne perde la maîtrise du sol. Il existe dans le droit positif sénégalais des modes d'utilisation privative du sol qui n'emportent pas nécessairement un dessaisissement de la propriété publique. Il en est ainsi par exemple du bail emphytéotique qui confère au preneur un droit réel lui permettant de constituer une hypothèque au profit du prêteur.

Le bail emphytéotique est non seulement efficace pour la sécurité du crédit, en rendant possible les garanties liées au sol, mais il assure également à son bénéficiaire une utilisation durable du sol. En effet, il est consenti, aux termes de l'article 39 de la loi n° 76-66, 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 cinquante ans avec une possibilité de renouvellement.

Les paysans considèrent que les transactions foncières sont indispensables non seulement pour permettre à ceux qui veulent agrandir leurs exploitations familiales agricoles d'acquérir de nouvelles terres, mais aussi pour encourager l'investissement dans l'agriculture. Cette mobilité foncière n'est possible que si le titre d'occupation peut être à la fois transmissible par succession et cessible entre vifs, à titre gratuit ou onéreux.

Pour qu'elle puisse être opposée à des tiers, la cession doit être inscrite dans le registre des transactions foncières de la communauté rurale.



Pour être valables, les cessions de possessions foncières sont soumises à des conditions particulières relatives notamment à la vérification de l'accord effectif des possesseurs fonciers et de leurs ayants droit. En outre, des mesures relatives aux superficies concernées et aux conditions de mises en valeur des terres peuvent être imposées aux cessionnaires. Ces précautions visent à renforcer la protection des droits fonciers des différents membres de l'exploitation familiale agricole, en particulier les jeunes.

Les décrets d'application de la nouvelle loi préciseront les conditions particulières applicables à la présente disposition.

3°) Prévoir un dispositif de régularisation ou de reprise des terres illégalement affectées

Les ateliers zonaux ont montré la faible part des terres qui font l'objet actuellement d'affectation officielle par le conseil rural. La majorité des terres sont encore gérées selon le droit coutumier et se transmettent par héritage ; ce qui constitue une violation flagrante de la loi. Il faudrait aller dans le sens d'une régularisation de ces situations de fait.


Il faudrait, en outre, créer les conditions de mise en œuvre de la sanction que constitue la désaffectation pour absence ou insuffisance de mise en valeur. Un délai raisonnable, qui pourrait être supérieur au délai usuel de 2 ans, est proposé. Cela permettrait de revenir sur toutes les affectations réalisées abusivement dans le cadre de la GOANA, et dans d'autres cas similaires.

Pour éviter toute appréciation arbitraire du motif de désaffectation pour insuffisance de mise en valeur, il est nécessaire de préciser, si besoin est, pour chaque communauté rurale les conditions de mise en valeur minimale.

En l'absence de normes de référence, il existe forcément une grande disparité dans les stratégies de mise en valeur des communautés rurales ; ce qui se traduit par une prolifération de règles locales de mise en valeur et une multiplication de risques de conflits avec le décalage entre la perception des paysans, des pasteurs et des autorités administratives de la mise en valeur.

4°) Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur des fonds publics

La reconnaissance d'un droit réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage pose le problème des terres aménagées sur des fonds publics (aménagements spéciaux). En plus de la création d'une taxe foncière qui sera perçue par la communauté rurale, les paysans ont proposé l'instauration d'une taxe d'aménagement à payer par les exploitants des terres aménagées. Le montant de cette taxe sera calculé en fonction du coût des aménagements et son paiement sera étalé sur une période donnée. Les paysans ont insisté sur le fait, qu'en ce qui concerne les



aménagements hydro-agricoles, les coûts des aménagements structurants ne doivent pas être pris en compte dans les calculs à effectuer. En effet cette catégorie d'aménagements participe de l'aménagement du territoire et de la viabilisation des espaces. Par conséquent, leurs coûts doivent être à la charge de la puissance publique ainsi que le préconise, pour la zone du fleuve, le Plan directeur de développement intégré de la rive gauche du fleuve Sénégal (PDRG).

Les terres aménagées sur des fonds publics relèvent du domaine de l'Etat, et non du domaine national (article 27 de la loi 96-07). Dans ces conditions, il sera difficile d'attribuer des droits réels aux exploitants sur ces terres, même s'ils versent une taxe. En revanche, l'octroi d'un bail de longue durée devrait permettre de sécuriser les exploitants de ces terres qui ont été aménagées.

Pour les nouveaux projets d'aménagement, il faudrait réserver une partie conséquente des terres pour les exploitations familiales agricoles et pour les femmes, en demandant une participation des bénéficiaires au financement des aménagements terminaux, à l'exemple du programme de développement des marchés agricoles du Sénégal (PDMAS) dans le bas delta du fleuve Sénégal.

B°) Pour ce qui concerne les terres non affectées du domaine national

5°) Elaborer une législation portant de façon spécifique sur le foncier pastoral.

Les paysans estiment indispensable de prendre en compte la problématique du foncier pastoral dans toute réflexion sur la question foncière. De leur point de vue, l'augmentation des effectifs animaux au cours de la période écoulée a engendré des difficultés accrues d'accès aux ressources naturelles, et par conséquent, une compétition plus serrée entre les éleveurs et les agriculteurs d'une part, et d'autre part entre les éleveurs eux-mêmes.

Ces difficultés sont aggravées par la modification des modes d'accès aux ressources naturelles, suite à la remise en cause des usages pastoraux de certaines ressources stratégiques (terres inondables, bas-fonds, résidus culturels, etc.). Tous ces éléments mettent en évidence la nécessité de : (i) reconnaître la mise en valeur pastorale des terres ; (ii) sécuriser la mobilité du bétail ; et (iii) offrir aux éleveurs la possibilité d'accéder à des ressources ayant un caractère stratégique pour le développement de leurs activités.

Pour progresser dans cette voie, il conviendra d'élaborer un code pastoral dont le contenu devra s'articuler autour des grandes questions ci-après :

- la problématique de l'aménagement des espaces pastoraux ;
- la reconnaissance des droits d'accès aux ressources pastorales ;
- la reconnaissance du métier d'éleveur et le renforcement des organisations professionnelles ;
- la prévention et la gestion des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources pastorales.

En 2004, les débats ont porté, pour l'essentiel, sur le montant de cette taxe. A titre indicatif, les montants proposés par les ateliers interrégionaux ont varié entre 500 et 1000 francs cfa/hectare. Cet article stipule que « lorsque des terres précédemment situées dans les zones pionnières sont reversées dans des zones de terroirs, l'Etat conserve la gestion parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion. L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décrets, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toutes personne morale, pour la réalisation de projet de développement économique et social ».



6°) Créer des comités villageois de gestion de terroirs.

Les comités villageois de gestion de terroirs auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteraient à procéder, à la demande, au bornage des droits fonciers, au règlement des petits conflits, à l'application de la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à la mise en œuvre de certaines actions de préservation ou d'aménagement (reboisement, aménagement de bassins versants, lutte contre l'érosion, etc.). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non-respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural.

Il conviendrait de revoir le système de gestion des forêts classées par l'Etat et d'y associer davantage les conseils ruraux, en s'appuyant sur les opportunités offertes par l'intercommunalité.

Les paysans ont également demandé à ce que les modes de gestion des zones amodiées soient revus et que les intérêts des populations locales soient pris en compte dans les mécanismes d'amodiation. De façon générale, les paysans insistent sur la nécessité d'améliorer la gouvernance des aires protégées (forêts classées, parcs nationaux, réserves de faune, réserves naturelles communautaires, etc.). Si l'on veut renforcer les avantages que peut procurer la gestion participative des espaces protégés, il conviendra de mettre en place des mécanismes garantissant l'implication effective de tous les acteurs concernés, en premier lieu, les populations riveraines et les collectivités locales.


C°) Concernant les outils de la gestion foncière et des ressources naturelles

7°) Mettre en place des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS).

Cet outil de gestion de l'espace a été expérimenté à Ross-Béthio dans le Delta, à la fin des années 1990. Il est actuellement en cours de généralisation dans toutes les communautés rurales de la rive gauche du fleuve Sénégal, avec l'appui du PACR et de la SAED. Quelques expériences d'élaboration de POAS sont également tentées dans le Sud-est du pays (régions de Tambacounda et Kolda).

Dans la vallée du fleuve Sénégal, les POAS ont contribué à : (i) impliquer les populations dans l'organisation de la gestion du terroir de la communauté rurale ; (ii) limiter les conflits entre l'élevage et l'agriculture ; et (iii) réguler l'usage des ressources naturelles. La généralisation de ces outils à l'ensemble des communautés rurales (notamment dans les zones pluviales) semble difficile à réaliser, à cause du coût important de mise en œuvre des démarches participatives, surtout s'il doit être pris en charge par la communauté rurale. Il serait donc plus pertinent de commencer à réaliser les POAS dans les communautés rurales où les ressources naturelles et leurs usages sont diversifiés et où les questions foncières et les risques de conflits sont importants.

Pour accroître l'efficacité de tels outils, les commissions de zones et les comités techniques




d'application des POAS doivent être redynamisés et outillés, afin de veiller à une application plus stricte des règles de gestion et des sanctions prévues en cas de non respect. En outre, le poids juridique des POAS doit être renforcé, afin qu'ils deviennent plus contraignants. Les organisations de producteurs devraient pouvoir prendre une part plus importante dans l'élaboration et l'application des POAS, afin de garantir une meilleure appropriation de ces outils par les populations.

Afin d'améliorer la sécurisation foncière des exploitations familiales agricoles dans les zones de forte pression, les POAS pourraient être complétés par des systèmes d'informations géographiques permettant un géo référencement des parcelles et une identification de leurs exploitants .

La question de la matérialisation des limites entre les collectivités locales a été soulignée par les paysans comme étant une source de conflits, tant entre les communes et les communautés rurales, qu'entre ces dernières elles-mêmes. Les textes créant les communautés rurales se limitent à énumérer les villages qui les constituent et aucune mesure concrète n'est prise pour établir les limites entre les collectivités locales et les matérialiser sur le terrain. L'absence de précisions concernant les frontières communautaires conduit non seulement certaines collectivités locales à attribuer des terres qui se situent en dehors de leur ressort territorial, mais aussi rend parfois difficile l'établissement des limites entre les POAS de deux collectivités mitoyennes. L'Etat doit aider les collectivités locales à résoudre ce problème dans la mesure où cela relève de ses compétences, et notamment des services de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT), de la Direction des travaux géographiques et cartographiques (DTGC) et de la Direction des affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT).

8°) Mettre en place un cadastre dans les communautés rurales.

Outre la reconnaissance de droits fonciers réels, durables et cessibles, les paysans ont souligné la nécessité d'avoir dans les communautés rurales, comme il en existe en milieu urbain, un cadastre pour localiser, délimiter et enregistrer leurs terres, en vue d'accroître leur sécurité foncière. Toutefois, les échanges avec les services des domaines et du cadastre ont révélé qu'une telle entreprise n'est pas réalisable à court terme, dans la mesure où ces services connaissent déjà un déficit notoire de personnels et de géomètres pour couvrir les besoins cadastraux en milieu urbain . Pour avoir un cadastre en milieu rural sur toute l'étendue du territoire, il faudrait des moyens très importants, tant en ressources humaines qualifiées qu'en moyens financiers. Compte tenu de cette situation, il conviendrait d'adopter une démarche progressive en commençant par la mise en place dans les communautés rurales d'un POAS. Puis, en s'appuyant sur les POAS, l'on pourrait mener des opérations de cadastre dans les zones densément occupées et mises en valeur de façon intensive. A cet effet, il serait utile de se



rapprocher du Comité de suivi de la modernisation et des réformes foncières (COSMOREF) de la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID) pour examiner la faisabilité et les modalités de mise en œuvre d'une telle démarche. Le COSMOREF travaille actuellement à la mise en place d'un Numéro d'identification cadastral (NICAD) unique et prend en compte dans ses zones test, des espaces urbains et des espaces ruraux.

9°) Créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement :

Ce fonds doit permettre de financer, en partie ou en totalité, l'élaboration des POAS. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales.

En attendant la mise en place de ce fonds, l'Etat devrait affecter aux communautés rurales la totalité des taxes sur les ressources naturelles prélevées sur les terres du domaine national et qui sont jusqu'à présent versées au fonds forestier. Une partie de ces ressources financières pourrait faire l'objet d'une péréquation au profit de l'ensemble des communautés rurales. Ces ressources complétées par des aides des partenaires au développement permettraient aux communautés rurales de mener des actions d'aménagement des terroirs et de gestion des ressources naturelles à la mesure des problèmes actuels.

10°) Développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de chartes foncières locales.

L'accès libre des populations aux ressources naturelles ne pourra pas se poursuivre longtemps. Les communautés rurales doivent développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources (contrats de coupe de bois, de cueillette, de pâturage, etc.), sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité, sinon l'exclusivité, aux groupements et coopératives de la communauté rurale.

Pour être efficace, la contractualisation doit s'appuyer sur une charte foncière qui détermine au niveau de la communauté rurale, les règles à appliquer en matière de gestion des ressources naturelles. Ces règles vont porter principalement sur :

- l'identification et la diffusion des pratiques probantes d'utilisation et d'exploitation des ressources naturelles ;
- l'identification et la préservation des espaces abritant les ressources communes qui constituent souvent des lieux d'expression des conflits parce que chaque groupe d'utilisateur de ces ressources cherche à sécuriser son droit d'accès. Dans ces conditions, il est essentiel de définir les modalités d'un accès équitable et d'une gestion durable des ressources communes ;
- l'identification et la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés situés dans le territoire de la communauté rurale ;
- le renforcement des prérogatives des instances locales chargées de la prévention et de la gestion des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources naturelles.



6. Démarche permettant de conduire une réforme foncière consensuelle

Pour aller vers une réforme foncière dans laquelle les préoccupations des populations rurales seront prises en compte, il est indispensable d'impliquer les paysans et les pasteurs dans la recherche de solutions. En d'autres termes, la mise en œuvre d'un processus véritablement participatif constitue une condition sine qua non pour que l'on puisse déboucher sur une réforme foncière inclusive.

Par approche participative, il faut entendre la procédure par laquelle des acteurs de types différents sont réunis dans le but de contribuer, de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle, au processus de décision. La participation va au-delà de la simple concertation des acteurs concernés. L'objectif poursuivi est de rechercher un consensus, pour éviter de verser dans l'unilatéralisme, source de conflits, et d'éviter de bâtir une construction juridique non appropriée par rapport au milieu concerné.

La participation fait appel à trois idées centrales :

- a) des objectifs prenant en compte les intérêts et perspectives spécifiques des acteurs ciblés ;
- b) un pouvoir de décision, eu égard au fait qu'il s'agit d'un processus mettant en relation plusieurs catégories d'acteurs (services étatiques, collectivités locales, acteurs non gouvernementaux, etc.) ;
- c) une capacité d'influencer les processus décisionnels qui est fonction de la compréhension des termes dans lesquels les enjeux se posent, de la formulation de propositions argumentées et réalisables, de l'établissement d'alliances avec d'autres groupes d'acteurs et de la mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer/lobbying).

La question foncière implique des acteurs de types différents en ce sens qu'ils sont porteurs de : (i) représentations et perceptions différentes des enjeux fonciers ; (ii) logiques et intérêts différents ; et (iii) propositions de solutions différentes. C'est la raison pour laquelle, les approches décisionnelles classiques de type top-down sont vouées à l'échec en la matière.

Les méthodes participatives sont nombreuses et variées. La conférence de consensus nous paraît être une bonne approche d'implications des populations à toutes les étapes du processus de décision. L'expérience du CNCR montre que la participation est fonction de trois paramètres importants : (i) le contexte sociopolitique qui prévaut dans le pays ; (ii) les capacités organisationnelles des acteurs de la société civile, en particulier leurs capacités de mobilisation de leurs membres autour de revendications précises ; et (iii) la qualité des relations de collaboration institutionnelle entre les institutions publiques et les acteurs non gouvernementaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

7. Plaidoyer pour la mise en œuvre des propositions de réforme foncière

En ce qui concerne la question du portage politique des propositions paysannes, le CNCR insiste sur la nécessité d'impliquer étroitement les acteurs et les organisations intervenant à la base dans les activités de plaidoyer. Ils ont préconisé la mise en œuvre de plusieurs séries d'initiatives, notamment :

- a) le développement d'alliances visant à promouvoir la vision paysanne de la réforme foncière, en ciblant les conseillers ruraux, les leaders d'opinion, les organisations de la société civile, les médias, les responsables de l'administration territoriale et les cadres des services techniques ;
- b) l'impulsion d'un débat sur les enjeux de la réforme foncière au niveau national et local ;
- c) le développement d'activités de plaidoyer ciblant les institutions parlementaires, les chefs religieux, les organisations faïtières des élus locaux, etc. ;
- d) l'organisation par le CNCR de journées de réflexion au niveau décentralisé sur la question foncière, en y associant les acteurs des filières agricoles et pastorales, les CLCOP, les CRCC, les élus locaux, etc. ;
- e) la tenue de rencontres de restitution dans chaque communauté rurale en y associant les chefs de village.

Le poids de la maîtrise foncière traditionnelle n'est pas le seul facteur explicatif de l'ineffectivité de la loi sur le domaine national. Il y a aussi le fait que l'Etat n'a jamais mis en place les conditions d'une véritable mise en œuvre. En dehors des problèmes d'applicabilité avec les carences multiformes dans l'œuvre normative – notamment le flou qui entoure les notions de mise en valeur et de membre de la communauté.

L'Etat a brillé par son inertie dans la mise en place des conditions de mise en œuvre (mise en place tardive de la principale institution de la réforme - la communauté rurale-, des documents d'information sur le foncier – dossiers et registres fonciers – qui pouvaient faciliter la mise en place d'un cadastre en milieu rural). Plus récemment, les mêmes carences sont notées s'agissant de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui attend, sept ans après son adoption, ses décrets d'application. L'efficacité d'une réforme passe obligatoirement par l'effectivité du droit posé.



> Conclusion

La modernisation de notre agriculture ne peut pas reposer sur le seul développement de l'entrepreneuriat agricole à base de capitaux.

Les terres exploitables pour l'agriculture au sens large sont, pour l'essentiel occupées et exploitées par des familles paysannes au titre du domaine national.

Dès lors, on peut difficilement justifier une réforme qui se ferait au détriment de ceux qui exploitent ou gèrent la majeure partie des terres agricoles du pays. Une privatisation des terres au profit de détenteurs de capitaux, se ferait forcément au détriment de l'agriculture paysanne. La généralisation de l'entrepreneuriat agricole pour intensifier et accroître la production agricole paraît politiquement, économiquement et socialement peu réaliste. En effet, les systèmes de production à base de capitaux constituent un pourcentage négligeable de la production agricole totale et des exportations. Ils n'emploient qu'une infime partie de la population rurale et il n'existe pas de secteur économique pouvant absorber la main d'œuvre qui serait ainsi libérée.

Pour le CNCR, les causes d'inertie liées au rejet de la réforme par les populations et les chefs coutumiers ou au gel de la législation pour des raisons de stabilité sociale ou de défense d'intérêts particuliers, peuvent être contournées, si l'on adopte une approche résolument participative.

La réussite d'une réforme, quelle que soit sa nature, dépend pour une large part de l'adhésion réelle de la population à son application. En matière foncière, cette adhésion ne peut être effective que si la réforme tient compte des aspirations des populations dans leur grande majorité.



> Annexes



Annexe 1 : Textes de loi récents sur le foncier

Le Projet de loi n° 06/2011 portant régime de la propriété foncière ne concerne que très faiblement le domaine national. Il ne remet en cause ni les prérogatives des collectivités décentralisées en matière de gestion des terres, ni la situation de l'occupant du domaine national, qui demeure régie par les dispositions de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Il ne bouleverse pas le régime de la propriété foncière.

Le projet de loi n° 07/2011 portant transformation des permis d'habiter et titres similaires en titres fonciers ne concerne ni le domaine national ni le domaine public. Il concerne uniquement des terrains qui normalement auraient dû être des dépendances du domaine privé de l'Etat. Il autorise la transformation gratuite et sans formalités préalables en titres fonciers de titres administratifs irréguliers sous réserve du remboursement des frais engagés par l'Etat dès la première transaction suivant la cession initiale.

La loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme a pour objet, entre autres, d'harmoniser certaines dispositions de la loi n° 88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'Urbanisme avec celles de la loi n° 96-07. Elle n'engendre pas un bouleversement du régime foncier dominant.

Les réserves foncières peuvent être constituées par voie d'immatriculation des terres du domaine national en ce qui concerne l'Etat pour : (i) la réalisation de futures opérations d'aménagement dans les agglomérations ; (ii) la préservation et l'aménagement des espaces naturels ; et (iii) l'aménagement de zones touristiques. Il s'agit là exclusivement de projets d'utilité publique ; ce qui laisse penser qu'il n'y a aucun changement dans le régime juridique de l'immatriculation des terres du domaine national.

La loi n° 2007-16 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de la Zone économique spéciale a prévu la délimitation d'une zone d'environ 10 000 hectares entre Diamniadio et Mbour et fixé les missions et pouvoirs d'une Haute Autorité qui a la pleine autorité et toute la latitude pour disposer par voie de bail de tous les terrains de la Zone, à travers tout moyen qu'elle considère nécessaire.

Cette loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la zone économique spéciale vient bouleverser les principes d'administration des terres du domaine national : (i) les héritiers ne sont plus les affectataires prioritaires ; et (ii) les procédures nécessaires à une immatriculation pour cause d'utilité publique ne sont pas non plus respectées.

Annexe 2 : Publi-reportage sur un problème foncier dans la communauté rurale de Diokoul

DESTRUCTION DE LA CULTURE DE LA FERME DE VACI

La vraie histoire des 12 paysans qui crouissent encore en prison

Une revendication jamais satisfaite l'a fait dans la communauté rurale de Diokoul (Dahomey), dans le département de Koffikoro. Il s'agit d'une double dénonciation pour dénoncer les paysans de Koffikoro accusés de tuer des éleveurs, mais l'histoire de la Commune.



Le 12 août 2010, les 12 paysans de la Commune de Diokoul (Dahomey) ont été arrêtés et emprisonnés. Ils ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro. Les paysans de Diokoul ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro. Les paysans de Diokoul ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro.

DESTRUCTION DE LA CULTURE DE LA FERME DE VACI

Le débat

MARADOU BÉTE, PDR DE LA «BOULE-BOULÉ»

«TOUS ÉTAIENT CONTENTS»

Après Maradou Béte, président du PDR de la «Boule-Boulé», les paysans de Diokoul ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro. Les paysans de Diokoul ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro.

DESTRUCTION DE LA CULTURE DE LA FERME DE VACI

Les raisons d'un blocage

Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux

CNCR

Le 12 août 2010, les 12 paysans de la Commune de Diokoul (Dahomey) ont été arrêtés et emprisonnés. Ils ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro. Les paysans de Diokoul ont été accusés de tuer des éleveurs. Cette affaire a suscité un grand débat dans la communauté rurale de Diokoul, dans le département de Koffikoro.

DESTRUCTION DE LA CULTURE DE LA FERME DE VACI

Photos de quelques prévenus





Annexe 3 : Mobilisation sociale pour la sauvegarde des terres de fanaye

Communiqué de presse du CNCR

Au nom de ses membres et de tous les ruraux du Sénégal, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) exprime sa profonde tristesse suite aux événements survenus à Fanaye le 26 octobre 2011. Dans cette tragique épreuve, nous présentons nos sincères condoléances aux familles touchées par les décès et témoignons aux blessés dans les affrontements ainsi qu'à leurs proches toute notre compassion et notre solidarité.

Le CNCR est conscient de la sensibilité de la question foncière au Sénégal et demeure convaincu que les problèmes qu'elle pose ne sauraient se régler par la multiplication des affrontements au sein même de nos communautés locales.

C'est pourquoi, nous appelons l'État et les collectivités locales qui ont la charge de la gestion du foncier à éviter les décisions non concertées pouvant entraîner la discorde au sein des populations rurales.

A ces dernières, nous demandons de recourir à la loi pour contester toute décision jugée inéquitable et infondée. Dans cette démarche qui bannit la violence, le CNCR sera toujours à leurs côtés pour la défense des intérêts des exploitations agricoles familiales et de toutes les populations rurales.

Le CNCR rappelle, que c'est à son initiative et par la mobilisation des forces vives du monde rural que le volet foncier extrêmement litigieux proposé en 2003 a finalement été retiré de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). L'État s'était engagé, au bout de 2 ans, à poursuivre et à faire aboutir une réforme foncière consensuelle.

En dépit de cette volonté pacifique de traiter équitablement la question foncière, un nouveau projet de texte qui visait à créer de vastes zones d'investissements intensifs en immatriculant les terres au nom de l'État a été, en 2008, introduit par le Gouvernement du Sénégal. Le projet de texte stipulait que ces terres devaient être cédées à titre de bail, droit de superficie ou titre foncier, uniquement à des investisseurs capables de les mettre en valeur suivant un modèle d'entrepreneuriat agricole ou d'agrobusiness. Ce qui excluait forcément les exploitations agricoles familiales.

Cette vision du foncier nous a paru en divergence profonde avec la conception du développement agricole et rural telle que proposée dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). C'est pour toutes ces raisons que le CNCR a vivement manifesté aux autorités son opposition à ce projet de texte.

Enfin, le CNCR souligne qu'il travaille actuellement à l'actualisation des propositions des exploitations agricoles familiales sur la question foncière en prenant soin d'y associer les élus locaux, les parlementaires, les services techniques de l'État et les universitaires.

Persuadé que seuls le dialogue et la concertation peuvent régler les divergences sur le foncier, le CNCR appelle l'État sénégalais à la plus grande vigilance et le prie de se mettre à l'écoute de la population rurale et des organisations qui représentent les exploitations agricoles familiales. Nous demandons à l'État du Sénégal, garant de la sécurité, de la justice et de l'équité, de prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'un autre Fanaye ne se reproduise et d'engager immédiatement un processus inclusif de réflexion sur la réforme foncière afin de mieux sécuriser et protéger les droits des populations locales.

Dakar, le 27 juin 2011

Les administrateurs du CNCR



Copyright : CNCR
Lotissement CICES, lot 58A - BP 249 – Dakar, Sénégal
Tel.: (221) 33 827.74.53 – Fax: (221) 33 827 70 88
Email: cncr@cncr.org ; Site web: www.cncr.org