

DÉCENTRALISATION ET RÉFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL



I. INTRODUCTION

La présente note met en perspective la décentralisation et la réforme foncière au Sénégal. Il est question d'identifier des points de convergence ou de divergence entre les deux processus politiques. Quelle est l'épaisseur du lien entre la décentralisation et la réforme foncière — notamment sa dimension pro-pauvre, qui consisterait à sécuriser les droits collectifs des populations locales? Quels sont les apports réciproques? La note se décline en recommandations clefs adressées, au premier chef, à la commission nationale de réforme foncière (CNRF), au législateur et aux décideur sénégalais.

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau au Sénégal : elle existait déjà dans une forme assez avancée dans la période coloniale. Au lendemain de son accession à l'indépendance, le pays a engagé un processus de distribution territoriale de l'autorité, des compétences et des ressources. Ainsi, en 1960, le statut de commune de plein exercice a été étendu à toutes les communes. Par la suite, la Loi n°8 72-25 du 25 avril 1972 a créé, à un niveau plus bas de l'échelle territoriale, les communautés rurales. De façon schématique, le processus entamé a conduit à la structuration de deux réformes majeures: (i) la réforme de

1972, qui a conduit à la création des communautés rurales, à la promotion de la déconcentration et à la mise en place d'un système de planification décentralisé; et (ii) la réforme de 1996, qui a consacré la régionalisation, la création des communes d'arrondissement, le transfert de compétences aux collectivités locales et le principe de la libre administration des collectivités locales¹.

2. L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

La vision qui sous-tend cette nouvelle phase de la réforme de la décentralisation amorcée en 1996 s'articule autour de l'organisation du pays en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022. L'objectif global du projet de réforme est de renforcer la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une impulsion plus forte au développement des terroirs. Les objectifs spécifiques de la réforme de décentralisation sont: (i) construire une cohérence territoriale, grâce à la réorganisation de l'espace et à l'émergence de pôles de développement; (ii) assurer la lisibilité des échelles de gouvernance territoriale, en clarifiant les relations entre les acteurs et en articulant les compétences à transférer aux ressources techniques, financières et

¹ En 1996, les collectivités locales ont été érigées au rang de personnes morales de droit public. Elles sont dirigées par un conseil composé de membres élus au suffrage universel qui règlent, par délibération, les affaires de leur territoire. Ce conseil crée, en son sein, des commissions qui prennent en charge les domaines de compétences de la collectivité locale. De l'avis de certains observateurs, la suppression de la distinction entre les communes rurales et urbaines risque d'entraîner des problèmes de gestion foncière dans la mesure où la terre a des vocations différentes, selon qu'il s'agisse du milieu rural ou du milieu urbain.

humaines; et (iii) améliorer les mécanismes de financement du développement territorial et de la gouvernance budgétaire pour un véritable développement économique et social de nos territoires.

A travers la réévaluation de la démarche de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, l'Acte III cherche à impulser une dynamique de développement économique et social articulée autour de la valorisation optimale des opportunités, atouts et potentialités de chaque terroir. La présente étape de la réforme établit des passerelles entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de décentralisation de la gestion des affaires publiques, tout en faisant de la participation citoyenne un critère déterminant de l'évaluation de l'impact des politiques publiques. En plus de la territorialisation des politiques publiques, l'Acte III de la décentralisation apporte des innovations importantes, à travers la communalisation intégrale et l'érection des départements au rang de collectivité locale et la suppression de la région en tant que collectivité locale.

3. LA RÉFORME FONCIÈRE

La gestion et l'administration des terres sénégalaises reposent, au plan statutaire, sur la Loi n°8 60-46 du 17 juin 1964, dite Loi sur le domaine national (LDN). Les terres sont réparties en quatre catégories, y compris les zones de terroir, dont les vocations sont essentiellement l'habitat rural, l'agriculture et le pastoralisme. Selon la loi, les communautés locales ont des droits d'usage reconnus sur les zones de terroir. En stipulant que la terre est gérée par l'Etat - à travers les communautés rurales - et en ne concédant aux communautés locales que des droits d'usage, la législation foncière en vigueur consacre la primauté absolue de la propriété étatique sur la propriété coutumière, supprimée en 1964.

Le traitement des droits coutumiers par la modernité foncière

A travers la Loi sur le domaine national, la modernité a été prise en compte et s'est manifestée par la simplification du régime foncier. Les droits coutumiers sur le sol ont été supprimés. Les régies coutumières d'accès au sol ont été modifiées. Les chefs de terre traditionnels ont été remplacés par la Nation qui devient le maître de la terre. Il s'en est suivi qu'aucune délibération ne pouvait plus se faire sans l'autorisation préalable du représentant d l'Etat. En réalité, l'Etat est substitué au chef de terre traditionnel. Il devient le «maître de la terre», remplaçant ainsi les anciens lamas.



Entre-temps, il y a eu le Décret n°872-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres comprises dans les communautés rurales, modifié par les Décrets n°8 81-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986. Plus de trois décennies après sa promulgation, la Loi sur le domaine national était devenue obsolète à la fin des années 1990 : elle ne répondait plus manifestement aux défis de l'heure. Depuis le début des années 2010, le Sénégal a lancé une réforme foncière dont le point de référence est la Loi n°8 12/2010 portant Régime de la propriété foncière. Après vingt ans de tentative infructueuse de réforme foncière, le gouvernement du Sénégal a mis en place, par décret n°8 2012-1419 du 06 décembre 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF). Celle-ci est chargée du pilotage du processus de mise en place des outils relatifs à la réforme. Cette loi a été complétée en 2014 par le décret portant application de Loi sur le régime foncier.

Pour compléter le cadre législatif relatif à la gestion et à l'administration des terres, il convient de faire de la Loi agro-sylvo-pastorale, promulguée en 2004, le socle de la réforme. Elle définit les objectifs, priorités et axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral et constitue désormais le soubassement de la réforme foncière en cours.



La CNRF et la décentralisation

La CNRF entend mettre en place des cadres appropriés de dialogue ciblant l'ensemble des acteurs du foncier. Les initiatives prévues dans ce cadre portent sur : (i) la tenue de comités régionaux de développement, pour assurer l'information et la sensibilisation sur la processus de réforme foncière et lancer la dynamique de préparation des concertations décentralisées; (ii) l'organisation de rencontres avec les familles religieuses et les chefs coutumiers; (iii) la tenue d'ateliers avec les professionnels des médias; (iv) l'organisation de deux ateliers intercommunaux dans chaque département et d'un atelier départemental de synthèse des propositions formulés par les acteurs à la base; et (v) la mise en place de plateformes de dialogue politique avec les différents groupes d'acteurs (société civile, élus locaux et nationaux, femmes et jeunes).

recherche d'un consensus national, construit au terme d'une large concertation sur les enjeux, les finalités et le contenu de la réforme foncière.

4. IMPLICATIONS POLITIQUES

La question de la distribution territoriale de l'autorité et des pouvoirs – les décentralisations –, d'une part, et, de l'autre, les questions de prise en compte des droits fonciers collectifs dans les réformes mises en œuvre au Sénégal s'interpénètrent. Dans le contexte actuel, décentralisation et réforme foncière sont, en principe, corrélées. Trois paramètres émergent: (i) l'articulation des pouvoirs détenus par les institutions décentralisées (communes) et la réforme foncière; (ii) les échelles territoriales de référence à partir desquelles les institutions décentralisées disposent de l'autorité et des pouvoirs de prise de décision en faveur de la reconnaissance juridique et la sécurisation des droits fonciers collectifs des ruraux; (iii) l'échelle territoriale de référence pour la reconnaissance juridique et la sécurisation des droits collectifs des ruraux.

Le processus de l'acte III de la décentralisation est porteuse d'espoirs pour la réforme foncière. La CNRF a pris en compte une double exigence : (i) celle d'une réforme du foncier rural articulée à une véritable politique agricole; et (ii) celle de la

Au niveau actuel de la réflexion, la CNRF semble établir, d'une part, un dispositif de concertation décentralisé permettant de faire remonter les propositions formulées par les acteurs à la base et, d'autre part, le développement et la mise en œuvre de telles synergies permettront d'initier un dialogue politique autour de la question de la reconnaissance juridique et de la sécurisation irrévocable des droits fonciers collectifs en milieu rural. Dans l'ensemble, l'Acte III de la décentralisation vise à orienter davantage l'action de l'Etat vers: (i) l'équité sociale et territoriale; (ii) la valorisation optimale et durable des potentialités des terroirs; et (iii) le développement des synergies et des complémentarités entre les pôles territoriaux.

5. RECOMMANDATIONS

La présente Note est organisée autour de l'hypothèse selon laquelle le point d'achèvement de la réforme de décentralisation au Sénégal doit être la mise en place et le fonctionnement d'institutions sub-nationales fortes et dotées de pouvoirs de subsidiarité. Il est attendu que de telles institutions donnent une impulsion juridique

et administrative locale en vue d'une reconnaissance et sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs. A chaque échelle territoriale de la géographie de la décentralisation doit correspondre une catégorie de droits fonciers, avec le niveau de la commune rurale et du village comme réceptacle desdits droits et leur lieu d'exercice.

Comment la décentralisation peut-elle servir de force motrice et de canal pour la reconnaissance juridique ? Comment protéger et sécuriser les terres coutumières face aux accaparements fonciers à moyenne et grande échelle ? Ces questions peuvent trouver des éléments de réponse dans la mise en œuvre des recommandations suivantes et elles s'adressent :

Aux décideurs politiques : Gouvernement et législateurs

- i) initier et accélérer le développement du schéma d'aménagement foncier;
- ii) renforcer l'organisation d'espaces locaux dans le cadre de la décentralisation et de l'aménagement du territoire;
- iii) créer les conditions politiques et juridiques propices à la reconnaissance des droits fonciers collectifs ;
- iv) transférer des pouvoirs discrétionnaires robustes, des responsabilités fortes et des compétences étendues à des institutions locales et des territoires locaux pour les habiliter à réguler la gestion des terres et à légiférer en matière de gestion des terres à l'échelle locale;
- v) institutionnaliser la cartographie participative des terroirs villageois à l'intérieur de la zone des terroirs comme outil de localisation spatiale, de constatation et de reconnaissance des droits fonciers collectifs.

Aux collectivités locales

- i) tirer les leçons des pratiques foncières locales et les faire remonter vers l'Etat (à travers les organisations faïtières notamment paysannes) pour aider à la prise de décision en matière foncière ;
- 2) renforcer les capacités des élus à maîtriser les outils de gestion foncière (plans d'occupation des sols, registre foncier, mapping des affectations, etc.) et les exploiter dans le cadre de la réglementation en vigueur ;
- 3) développer un plaidoyer fort parce que conjoint, à la fois contre les acquisitions de terres à grande.

A la société civile

- i) organiser des ateliers en vue de la spécification des recommandations – en dégager des options politiques ;
- ii) développer des notes de position d'une page sur chaque recommandation ;
- iii) construire une coalition nationale pour la promotion et protection des droits fonciers collectifs ;
- iii) engager un processus de plaidoyer et de dialogue politique avec les décideurs.

Aux partenaires au développement

- i) appuyer l'organisation, en collaboration avec les organisations de la société civile, les législateurs et les décideurs, des journées portes ouvertes sur les liens entre la décentralisation et la réforme foncière ;
- ii) initier des réunions thématiques avec les organisations de la société civile, les élus sur la réforme foncière et la territorialisation des politiques publiques, avec un accent particulier sur la dimension économique des territoires.



Plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des communautés locales, des couches vulnérables et de la foresterie dans la réforme foncière au Sénégal.

Réalisée par l'IPAR avec le soutien financier de RRI



La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès du Dr Abdoul Aziz SOW, Juriste expert foncier et décentralisation, Université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) bénéficie de l'appui institutionnel du CRDI et de l'UE

www.ipar.sn