

**Vers une gouvernance responsable et juste du foncier au
Sénégal
Résultats du cadre d'analyse du gouvernance Foncier
(CAGF)**

Synthèse

IPAR

2013

Contents

1	Introduction	3
2	Contexte de l'étude.....	4
2.1	Le contexte géographique, socio- économique et institutionnel.....	4
2.2	La problématique de la tenure foncière : une situation paradoxale	5
2.2.1	Les pratiques coutumières toujours dominantes	5
2.2.2	L'originalité du régime formel sénégalais.....	6
2.2.3	La profusion des institutions impliqués dans la gestion foncière.....	8
2.2.4	Les évolutions des politiques foncières et le débat actuel.....	9
2.2.5	La précarité des femmes dans l'accès à la terre	10
3	Les principaux résultats du processus CAGF	11
3.1	Cadre institutionnel et juridique.....	11
3.1.1	Reconnaissance du continuum et le respect des droits fonciers.....	11
3.1.2	Mécanismes de reconnaissance de droits	13
3.1.3	Restriction sur les droits	14
3.1.4	Clarté des mandats et objectifs d'équité dans la politique foncière	16
3.2	Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière.....	17
3.2.1	Planification de l'utilisation du sol et la gestion des terres	17
3.2.2	Fiscalité foncière	19
3.3	La gestion des terres publiques	20
3.4	Accès public aux informations foncières.....	23
3.5	Résolution des litiges et la gestion des conflits.....	25
3.6	Acquisitions de terres à grande échelle	27
4	Principales recommandations.....	31
4.1	Cadre institutionnel et juridique.....	31
4.2	Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité.....	33
4.3	Gestion des terres publiques.....	33
4.4	L'accès public aux informations foncières	33
4.5	La résolution des conflits fonciers.....	34
4.6	L'acquisition des terres à grande échelle.....	34
5	Conclusions	35
	Références bibliographiques	37

1 Introduction

Au Sénégal, l'activité agricole reste fortement dominante et la terre et ressources naturelles constituent les principaux facteurs de production et la source de subsistance pour la majorité de la population. Toutefois, la gestion foncière fait face aux nombreux défis socio-économiques, politiques, environnementaux et démographiques. La croissance de la demande de la terre constitue à l'heure actuelle l'un des principaux défis. La transformation des agricultures familiales dans un contexte de rareté foncière et de libéralisation économique conduit à un processus de morcellement des exploitations agricoles. Le développement récent de l'investissement à grande échelle et de l'agriculture entrepreneuriale est une autre source de pression. A cela s'ajoute une urbanisation accélérée de la société sénégalaise qui soulève non seulement le problème de la reconversion des terres agricoles en zone d'habitation mais également la prolifération des formes d'habitat non planifié et le non respect des règles d'urbanisme dans les villes.

Les modalités institutionnelles de la gouvernance foncière se sont imposées comme un facteur clé de croissance et de réduction de la pauvreté. Outil diagnostic et processus participatif, le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) s'est déployé en 2012-2013 pour développer une vision compréhensive et globale des difficultés liées à la gouvernance foncière dans le contexte sénégalais et identifier des opportunités concrètes d'amélioration.

Le CAGF a été mené par une équipe de cinq experts, mobilisé par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), un *Think Tank* ouest-africain basé au Sénégal. Depuis le démarrage en Novembre 2012, ces experts ont réalisé les recherches documentaires sur chacune des thématiques spécifiques, élaboré la note introductive au panel, assuré la modération des rencontres et rédigé un document consolidé, intégrant la contribution des différents panélistes. Les sessions de panel ont été organisés avec la participation des acteurs publics, privés et de la société civile afin d'évaluer les différents thématiques du CAGF et de proposer des recommandations. Finalement, suite à une « review » de et la version préliminaire du rapport par trois experts internationaux en avril 2013, un atelier de validation technique a été organisé en Mai 2013 vue d'identifier les éléments saillants du rapport de synthèse provisoire.

Ce chapitre est une synthèse des principaux résultats et des recommandations du processus CAGF.

2 Contexte de l'étude

2.1 Le contexte géographique, socio- économique et institutionnel

Avec un taux de croissance démographique moyen de 2,5 %, le Sénégal compte aujourd'hui environ 13 millions d'habitants soit une densité de 65,3 habitants au km². Le Sénégal enregistre une croissance importante de la population urbaine, dont la part est passée de 40,8% en 2002 à près de 47,7% de la population totale du pays en 2011. Si la population rurale est en baisse, elle représente les trois-quarts des habitants dans 8 régions sur 14.

Le pays est situé dans la bande subsaharienne. Son un climat de type soudano-sahélien est caractérisé par l'alternance d'une saison sèche (de novembre à mai) et d'une saison humide (de juin à octobre). La pluviométrie moyenne annuelle suit un gradient décroissant du Sud au Nord du pays. Elle passe de 1200 mm au Sud à 300 mm au Nord, avec de fortes variations interannuelles. Cette donne climatique se traduit dans la structure végétale du pays, avec une zone forestière à semi-forestière au Sud, une savane arborée au centre et une zone semi-désertique au Nord. La concentration de la population et, en conséquence, la forte croissance de la demande de terres, varie considérablement selon les régions et les zones agro-écologiques. La population se concentre principalement dans les régions de l'Ouest et du Centre du pays, tandis que le Nord est faiblement peuplé.

Au niveau économique, le produit intérieur brut (PIB) s'élevait en 2012 à 14,159 milliards USD avec une croissance annuelle de 3,6 % (World bank). Le secteur primaire (agriculture, pêche et élevage) reste le principal générateur d'emploi pour plus de la moitié de la population active. Toutefois, il ne représente qu'environ 15 % du Produit intérieur brut (PIB) en 2011 et reste encore principalement basé sur les pratiques traditionnelles. Grâce à de bonnes infrastructures, le pays a pu développer un important secteur tertiaire (notamment les télécommunications), qui est aujourd'hui le pilier principal de l'économie sénégalaise et génère 60 % au PIB., 46,7% de la population en 2011 vit sous le seuil de la pauvreté et 57,1 % des ménages pauvres vivent dans le milieu rural (World bank). En 2012, le Sénégal occupait le 154 rang sur 186 pays dans l'indice du développement humain établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Au niveau politique, le Sénégal connaît un régime présidentiel avec un pouvoir législatif monocaméral. L'organisation administrative est bâtie autour d'un dispositif déconcentré de l'Etat et d'un dispositif décentralisé au niveau local. La déconcentration a augmenté les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central. Ils existent trois niveaux déconcentrés : régions dirigées par des gouverneurs, départements administrés par des préfets et les arrondissements, placés sous l'autorité de sous-préfets. Toutes ces autorités administratives sont nommées par décret présidentiel.

Le processus de la décentralisation au Sénégal remonte à la période coloniale, plus précisément avec la création, en 1872, des communes de Saint-Louis et de Gorée. La décentralisation longtemps limitée au milieu urbain est étendue à partir de 1972 au milieu rural avec la création de communautés rurales. Les communautés rurales constituaient à l'époque, à côté des communes, les seules catégories de collectivités décentralisées qui existaient au Sénégal. Depuis 1996, avec l'approfondissement de la décentralisation, la région est devenue la troisième catégorie de collectivités décentralisées. A côté de l'Etat et des entités décentralisées, les autorités coutumières jouent également un rôle important sur le plan politique. Si le statut des institutions coutumières n'a aucune reconnaissance légale, la légitimité de leur pouvoir perdure et leurs assure une place importante dans la gouvernance politique locale.

2.2 La problématique de la tenure foncière : une situation paradoxale

Au Sénégal, la tenure foncière se divise en deux catégories : la tenure formelle et les pratiques coutumières. Ici, comme dans beaucoup de sociétés Ouest africaines, plusieurs systèmes de normes (coutumiers parfois islamisés, et étatiques) se surimposent les uns aux autres, sans qu'aucun ne parvienne à s'imposer (Lavigne-Delville, 1998). Les règles coutumières régissant l'accès à la terre coexistent avec la législation foncière mise en place par l'Etat. Dans le contexte particulier sénégalais les droits coutumiers n'ont aucune reconnaissance formelle depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur Le domaine national (1964). Toutefois, la majorité de la population continue à préserver le régime coutumier et à se référer aux normes traditionnelles.

2.2.1 Les pratiques coutumières toujours dominantes

Dans les pratiques foncières coutumières, la maîtrise du foncier des ressources naturelles ainsi que les droits d'usage appartient aux lignages ou familles. Les droits à la terre sont inaliénables et collectifs. Le détenteur des droits n'est pas propriétaire de la terre mais gestionnaire du patrimoine du lignage. Selon Faye (2008) « *Ces ressources appartiennent aux génies qui en*

permettent l'usage aux populations. Ces biens collectifs, lignagers le plus souvent, ne peuvent donc pas faire l'objet d'échange et tout membre de la collectivité y a accès suivant son statut social et familial. Sur la même surface, se superposent des droits d'usage qui peuvent paraître complexes pour l'observateur extérieur ».

Selon les règles coutumières, la terre appartenait aux familles qui l'ont défrichée. Le droit territorial est sous-jacent à ce système et constitue le privilège des familles fondatrices d'un village ou d'un clan. Au niveau des villages, l'espace fait l'objet d'un zonage (zones de pâturage, terrain de chasse, lieu de culture, etc.). Les règles foncières coutumières varient fortement selon les groupes ethniques. Toutefois, dans la majorité de cas, la tenure coutumière reste assez inégale. Elle reflète clairement la stratification sociale, le statut des acteurs au sein de la famille ou encore le genre (Faye 2008.) Dans la plupart des cas, l'héritage de la terre était fondé sur le principe de la transmission patrilinéaire des droits. Par le passé, l'aîné, habituellement le petit frère du défunt, était l'héritier principal. S'il n'y avait aucun représentant masculin dans une génération, les droits à la terre étaient alors transmis à la génération suivante. Ce système a toutefois changé sous l'influence croissante de loi islamique. Ainsi, aujourd'hui, les droits fonciers sont transmis d'un père à ses fils. Les femmes n'ont pas le droit d'hériter de la terre. Cette exclusion est justifiée par le fait qu'une fois mariées, elles quittent le foyer familial. (Kaag et al., 2012)

Comme dans les autres pays de l'Afrique, les régimes fonciers traditionnels au Sénégal ne sont jamais restés statiques. Ils subissaient des adaptations dues aux changements sociopolitiques, techniques ou religieux (Ngaïde, 2012). Ainsi, la terre qui était autrefois considérée comme un patrimoine collectif et inaliénable est devenue un bien divisible entre les ayants droits dans une succession. Avec le morcellement des entités sociales de base, le statut des acteurs qui exercent la fonction de maître s'est diversifié (chefs de lignages, chefs de familles élargies et chefs de ménages).

2.2.2 L'originalité du régime formel sénégalais

Les premières tentatives de réforme du régime foncier traditionnel ont été effectuées par les autorités coloniales françaises dans le but d'implanter leur propre système foncier fondé sur la propriété privée. Il s'agissait tout d'abord du régime de l'inscription du Code civil (Boye, 1978), puis du régime de la constatation des droits coutumiers et finalement du régime de

l'immatriculation foncière. Etant donné que le Sénégal n'a jamais été une colonie de peuplement le nouveau système foncier colonial s'est en grande partie limitée aux centres urbains (Faye, 2008).

Dès le lendemain de l'Indépendance, les nouveaux responsables du pays ont entamé le processus de la mise en place du nouveau régime foncier, dans le but de promouvoir « des formes de propriété terrienne plus aptes à permettre l'évolution moderne et harmonieuse du pays » (Comité d'Etudes Economiques, 1959, cité par Hesseling et al. 1986). La nouvelle réforme foncière devrait permettre l'unification des différents régimes existants et d'instaurer un système d'accès plus équitable à la terre.

Une législation nouvelle et originale, la loi sur Le domaine national (loi 64-46 du 17 juin 1964) a été promulguée par les législateurs dès 1964. Cette loi novatrice annule les droits coutumiers¹ et verse toutes les terres non immatriculées (sur la base du décret du 26 juillet 1932) dans le domaine national qui est divisé en quatre zones : (i) les zones urbaines, les zones pionnières (consacrées au projets du développement), (ii) les zones classées (à vocation forestière, zones de protection) et les zones de terroir (destinées à l'habitat rural, l'agriculture, l'élevage). Les terres du domaine national n'appartiennent ni à l'Etat, ni aux usagers. Ces terres sont inaliénables, intransmissibles, incessibles et elles ne peuvent aboutir qu'au domaine privé de l'Etat par voie d'immatriculation.

Ce cadre juridique a été ensuite complété par Le domaine de l'Etat, subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1976. Il s'agit de l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat. Finalement, le décret du 26 juillet 1932 sur Les titres des particuliers, réorganisant le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, a été remplacé par le décret 2011-07 du 30 mars 2011 et c'est sur cette base que des titres fonciers sont désormais délivrés aux particuliers. Les terres qui font l'objet de titres fonciers représentent moins de 3% des terres du Sénégal (voir le typologie en annexe 1).

La loi sur le domaine national a connu et rencontre jusqu'à aujourd'hui de nombreuses difficultés d'application. Certains dispositifs et notions n'ont jamais été clarifiés. C'est surtout le terme de "mise en valeur", soit la principale condition d'affectation de la terre du domaine

¹ La région de Dakar présente une spécificité du fait que l'Etat laisse perdurer le système de gestion foncière coutumière dans les onze villages lébou traditionnels.

national aux usagers, qui n'a jamais été explicité et qui prête à des interprétations ambiguës. La notion peut recouvrir aussi bien l'utilisation « traditionnelle » qu'une mise en valeur « moderne » par les installations durables. Dans le cas où les terres affectées ne sont pas mises en valeur, elles peuvent être désaffectées. « *Virtuellement, la loi permet de retirer les terres à leur détenteurs traditionnels et de les affecter à ceux qui ont des moyens d'investissement* » (Lavigne Delville, 1991, p. 98). L'absence de textes réglementaires portant sur la notion de mise en valeur a également des répercussions sur le statut des pâturages. Cette situation augmente l'insécurité de l'accès au foncier des éleveurs car elle tend à favoriser le défrichement agricole au détriment de l'élevage et multiplie ainsi le risque des conflits entre les éleveurs et les agriculteurs.

Les populations n'ont jamais totalement adhéré à la législation, qui les a dépourvues de leurs droits coutumiers dont la légitimité prévaut à leurs yeux. En 1972, puis 1996, la nouvelle loi de décentralisation transfère la gestion du foncier des zones de terroir aux communautés rurales qui manquent toutefois des moyens et des ressources pour exercer leurs compétences. Le système de gestion foncier coutumier a donc persisté dans la majorité des régions du Sénégal, avec l'accord tacite de l'administration et des élus locaux.

2.2.3 La profusion des institutions impliqués dans la gestion foncière

La gestion du foncier au Sénégal n'est pas du seul ressort de l'Etat mais fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'institutions. A côté des services techniques, on note la présence des structures coutumières, des collectivités locales, des organisations de la société civile et des institutions privées. Selon la nature des institutions, il est possible de répartir les structures en charge de la gestion foncière en deux grandes catégories (voir aussi annexe 2).

Tout d'abord, il s'agit des institutions coutumières (chefs de villages, chefs de lignages, etc.) qui continuent à jouer un rôle important notamment dans la prévention et la gestion des conflits fonciers. Les outils et méthodes qu'ils appliquent pour résoudre les conflits font appel, non pas à des textes formels, mais plutôt à des arrangements tacites basés sur des pratiques et règles locales. Ces règles et pratiques locales sont de plus en plus consignées dans ce qu'il est convenu d'appeler les codes de conduite et les conventions locales de gestion des ressources naturelles.

La deuxième catégorie d'acteurs impliqués est représentée par des institutions formelles (conseils ruraux, sous-préfets, administration centrale, structures déconcentrées de l'Etat, services judiciaires, etc.) constituées de structures étatiques centrales, déconcentrées et décentralisées. Les rôles de différentes institutions varient selon de leurs pouvoirs. Les collectivités territoriales décentralisées (communautés rurales, communes et régions) détiennent des prérogatives en matière de gestion foncière. Avec le décret 72-1288, relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres dans les zones de terroirs, l'Etat a attribué aux conseils ruraux des prérogatives importantes en matière de gestion foncière.

En dehors des services sus-cités de l'Etat et des collectivités locales, d'autres acteurs, notamment des ONG et des agences de l'Etat, interviennent indirectement dans la gestion foncière. Des agences publiques sont également impliquées dans la gestion du foncier. C'est le cas en particulier de l'Agence Nationale du Plan de Retour vers l'Agriculture (Plan REVA) et de l'Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux (APIX). L'Agence Nationale du Plan REVA aide les investisseurs privés à s'installer sur des terres aptes à l'agriculture et à l'élevage intensif et assure l'intermédiation entre ces derniers et les collectivités locales auprès desquelles ils sollicitent les terres. L'APIX facilite également les démarches des investisseurs pour l'obtention de terres et les seconde dans l'élaboration de business plan.

Finalement, il faut mentionner la catégorie représentée par des opérateurs privés (géomètres, notaires, etc.) qui interviennent dans les procédures de sécurisation foncière.

2.2.4 Les évolutions des politiques foncières et le débat actuel

En dépit des difficultés liées à l'application de la Loi sur le domaine national, la réforme foncière ne revient à l'ordre du jour de l'agenda politique qu'à partir des années 1990. En 1996 le gouvernement prépare une proposition de réforme foncière qui débouche sur l'élaboration du Plan d'action foncier favorable à la libéralisation et privatisation des terres afin de stimuler les investissements privés dans l'agriculture. De vives protestations des élus locaux et des organisations paysannes forcent alors l'Etat à retirer ce projet de réforme. En 2004, une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) a été promulguée. Elle annonce une réforme foncière à l'horizon 2006 qui devra assurer la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et les droits fonciers des communautés rurales. Si l'élaboration de la LOASP a été

marquée par une collaboration fructueuse entre le Ministère de l'agriculture et les organisations de producteurs regroupées au sein du Cadre national de concertation et de coopération des Ruraux (CNCR), par la suite, le dialogue politique entre l'Etat et le mouvement paysan a été rompu. Les organisations de producteurs regroupées au sein du CNCR n'ont pas été associées aux travaux du groupe thématique mis en place pour élaborer les décrets d'application de la LOASP. D'ailleurs, le mouvement paysan n'a pas participé aux travaux de la Commission National de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT), chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier rural, urbain et touristique en vue de proposer une réforme et dont les propositions n'ont pas été rendu publiques.

En 2012, le nouveau pouvoir issu de l'élection présidentielle a clairement affiché sa volonté de traiter la problématique foncière. Ainsi, en novembre de la même année, le gouvernement a créé la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRFF) en vue "*d'ouvrir pour notre nation les perspectives de systèmes législatifs et réglementaires répondant à nos besoins d'équilibre, de développement et de paix*". Cette initiative se distingue des précédentes (Commission nationale de réforme du droit de la terre et loi d'orientation agricole, devenue par la suite loi d'orientation agro-sylvo-pastorale), dans la mesure où elle entend privilégier le dialogue et la concertation avec les principales catégories d'acteurs interpellées par la question foncière.

2.2.5 La précarité des femmes dans l'accès à la terre

Parmi les grandes thématiques foncières, la vulnérabilité d'accès à la terre des femmes alimente tout particulièrement les débats actuels. Si les textes juridiques en vigueur assurent en théorie une égalité des sexes dans ce domaine, l'accès au foncier est loin d'être équitable dans la pratique : « *La quasi-totalité des femmes n'a pas accès aux droits fonciers formels. Et cette exclusion fragilise la capacité des femmes à investir dans l'exploitation de leurs terres* » (Diop et al., 2012). Selon une étude récente (Diop et al., 2012), seules 43 % des femmes rurales possèdent des terres qui représentent seulement 28 % des domaines fonciers exploités par les ménages ruraux.

Les inégalités qui frappent les femmes sont surtout liées à la prééminence de fait des régimes fonciers coutumiers sur le droit moderne et aux aspects socioculturels. L'accès des femmes au foncier est le plus souvent régit par leurs liens parentaux avec les hommes. A cela s'ajoute également pour nombre d'entre-elles une méconnaissance du système foncier en vigueur. Les

femmes, surtout en milieu rural, sont lésées dans le processus d'affectation des terres, au sein des exploitations familiales. Pour l'essentiel, elles accèdent au foncier d'une manière indirecte avec l'autorisation temporaire de cultiver la parcelle. Selon les normes coutumières, leur accès dépend de leur statut au sein de la communauté et leurs liens parentaux avec des hommes.

C'est principalement par le biais des groupements féminins et plus récemment, des groupements d'intérêt économiques (GIE), que les femmes obtiennent des droits formels sur la terre. Seulement, les terres attribuées aux femmes par le conseil rural sont souvent de moindre qualité, de superficies très réduites et par leurs résultats économiques sont par conséquent insatisfaisants. De plus, l'exploitation d'une parcelle dans le cadre du groupement implique un important surcroît de travail car elle s'ajoute au travail sur le champ familial. (Piraux, 2006).

L'insécurité foncière n'affecte cependant pas uniformément toutes les femmes. Les situations contrastent selon les groupes ethniques, les zones agro-écologiques et les couches sociales. L'insécurité touche plus durement les femmes vivant au Nord du pays et celle qui appartiennent aux ménages ruraux les plus pauvres. En revanche, certaines femmes aisées, ayant un statut social élevé au sein de la communauté, parviennent à accéder à la terre par la location ou l'achat de parcelles (Diop, . D'une manière générale, l'accès à la terre, voire à la propriété est plus aisé pour les femmes urbaines qui, lorsqu'elles se sentent exclues, n'hésitent pas saisir la justice.

3 Les principaux résultats du processus CAGF

3.1 Cadre institutionnel et juridique

Le système de tenure foncière au Sénégal est perçu comme insuffisant et paradoxal. Cela tient à l'opposition entre la légitimité des droits coutumiers et la loi en vigueur sur le domaine national de 1964.

3.1.1 Reconnaissance du continuum et le respect des droits fonciers

Reconnaissance des droits					
1	I	Reconnaissance des droits de la propriété foncière (rurale) *	X		
1	II	Reconnaissance des droits de la propriété foncière (urbaine)			X
1	III	Reconnaissance des droits de groupe rural	X		

1	IV	Reconnaissance des droits de groupe urbain dans le secteur informel			X	
1	V	Opportunités d'individualisation de la propriété		X		
Application des droits						
2	I	Etude/cartographie et enregistrement des réclamations sur la terre communale ou indigène				X
2	II	Enregistrement des propriétés individuelles des zones ruraux				X
2	III	Enregistrement des propriétés individuelles des zones urbaines				X
2	Iv	Les droits des femmes sont reconnus pratiquement par le système formel (urbain/rural)				X
2	V	Régime de la copropriété qui prévoit la gestion appropriée de la propriété indivise	X			
2	Vi	Compensation due en cas de changement d'utilisation des terres		X		

Au Sénégal prévaut la domanialité nationale : les terres du domaine national n'appartiennent pas à l'Etat et peuvent être affectées aux membres des communautés rurales, affectation par le conseil rural qui ne confère qu'un droit d'usage et non un titre de propriété. Il existe également, en zone rurale, des titres de propriété privée. Bien que supprimés par la loi sur le domaine national (LDN) les droits coutumiers prévalent toujours dans la gestion des terres.

En milieu urbain coexistent plusieurs types de droits (titres fonciers des particuliers, baux, autorisations d'occuper des terres domaniales...) mais également l'habitat non planifié (habitat spontané régulier et irrégulier). Certains quartiers en situation irrégulière ont obtenu la reconnaissance légale de leur statut (loi de 1987 sur la restructuration des quartiers irréguliers).

A Dakar, le système de gestion foncière coutumière persiste dans onze villages traditionnels.

Le Code des obligations civiles et commerciales donne la possibilité à un groupement (coopératives, GIE, sections villageoises, associations féminines, etc.) de demander à bénéficier d'une affectation de terre.

La plupart des terres affectées en milieu rural ne sont ni cartographiées ni enregistrées. Les paysans n'estiment pas toujours nécessaire d'obtenir une décision d'affectation d'une terre sur laquelle leurs droits coutumiers sont reconnus. Les textes juridiques en vigueur (articles 18 et 21 du décret 72-1288 modifié) exigent la publicité des décisions d'affectation et de désaffectation des terres et de les inscrire dans un registre foncier. Cependant, ces registres n'existent essentiellement que dans la vallée du fleuve Sénégal. Le déficit d'outils de gestion foncière, les faibles moyens d'intervention des commissions domaniales chargées des dossiers d'affectation, la non matérialisation des parcelles, génèrent des situations confuses.

Les terres individuelles faisant l'objet de titres fonciers sont enregistrées. Mais elles représentent une faible proportion de l'ensemble des parcelles en milieu urbain où prédominent les occupations irrégulières. Les stratégies de spéculation sur les terres du domaine national entraînent des occupations irrégulières dans plusieurs communes.

La loi sur le domaine national permet l'immatriculation au nom de l'Etat des terres du domaine national pour des opérations d'utilité publique. L'occupant qui perd le droit d'usage de sa terre à la suite d'une expropriation par l'Etat pour cause d'utilité publique doit bénéficier d'une indemnisation. Selon la législation, les indemnités doivent être « justes et préalables ». En ce qui concerne la désaffectation d'une terre par le conseil rural pour cause d'intérêt général, le décret n° 64-573 prévoit que la personne concernée reçoive une parcelle équivalente. Cependant ce dédommagement peut entraîner une dégradation du statut économique et social de l'ancien affectataire, lorsque ce dernier reçoit en compensation une parcelle d'une valeur moindre. Il arrive aussi que l'Etat prenne possession des immeubles expropriés ou immatriculés en son nom, sans verser d'indemnités. L'occupation illégale d'un terrain ne permet pas sur le plan juridique de revendiquer une indemnisation en cas de perte d'usage. Dans les faits pourtant, certaines occupations irrégulières ont donné lieu à des indemnisations pour des projets de grande envergure (cas de l'autoroute à péage).

Inversement, afin de préserver la paix sociale et d'éviter des conflits, l'Etat indemnise des occupants pourtant irréguliers.

En ce qui concerne les droits fonciers, les femmes, surtout en milieu rurales, sont des grands perdants dans le processus d'affectation des terres, au sein des exploitations familiales. Pour l'essentiel, elles accèdent au foncier par des legs ou de manière collective par le biais des regroupements féminins qui sont généralement affectataires de superficies réduites par les conseils ruraux. Conformément aux dispositions du Code la famille, les femmes urbaines reçoivent leur part d'héritage foncier, suite au décès de leur père : terrains vides, construits ou encore aménagés pour la culture. Elles peuvent également acheter ou louer des terres, aménager un champ pour l'horticulture, construire des maisons, si elles disposent des moyens financiers.

3.1.2 Mécanismes de reconnaissance de droits

Procédures de reconnaissance					
3	I	Utilisation des preuves non écrites pour la reconnaissance des droits			X
3	II	Reconnaissance formelle de possession à long terme et incontestée			x

3	III	La première demande d'enregistrement n'est pas limitée par l'incapacité de payer les frais administratifs				X
3	Iv	Le premier enregistrement ne nécessite pas d'importants frais informels		X		
3	V	La formalisation du logement résidentiel est faisable et accessible		X		
3	Vi	Processus efficace et transparent pour établir formellement la possession incontestée de longue durée				

Dans les zones urbaines, les conditions de formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel sont différentes, selon que le terrain se situe sur le domaine de l'Etat (public ou privé) ou sur le domaine national. Claires et simples, ces conditions ne sont pas toujours respectées ni de contrôles effectués. En outre, la formalisation des droits a un coût souvent rédhibitoire. Les titres fonciers sont en nombre très limité et concernent moins de 100.000 propriétaires, y compris l'Etat. Le panel estime que l'une des premières difficultés réside dans la définition et la délimitation précises des zones résidentielles en zone urbaine : dans toutes les villes, des terrains deviennent résidentiels par « *la force de l'occupation* ». L'accroissement démographique et le coût élevé des terrains conduisent les populations à s'installer et à construire de manière anarchique dans des zones classées *nonaedificandi*. Dans le cas d'une zone non lotie, l'autorité publique ou locale peut procéder à un alignement, à condition que le nombre de parcelles concernées soit important. Ainsi, à partir de 1985, sur le quartier de Dalifort dans la région de Dakar, la puissance publique a conduit une opération visant la régularisation d'habitats spontanés à travers la formalisation des droits. Les résultats concluants des expériences menés à Dalifort ont aboutit à l'adoption d'une nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, formalisée par le décret 91-748 du 29 juillet 1991

3.1.3 Restriction sur les droits

Restrictions sur les droits						
I	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu urbain, l'appropriation et le transfert		X			
II	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu rural, l'appropriation et le transfert		X			

En zone urbaine il existe des restrictions sur l'occupation du sol, la propriété et le transfert de la terre, selon le type de domaine et de droit. Le contrôle du respect des règles d'occupation du sol et des servitudes relève des services techniques (urbanisme, domaines, cadastre, domaine, etc.), de la municipalité et des autorités administratives (préfet, gouverneur, etc.). Contre les

installations irrégulières, l'Etat a créé, en 2003, au sein de la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation du Sol (DSCOS), une « *police de l'urbanisme* ».

Les autorisations de transactions foncières au niveau du domaine de l'Etat sont en théorie délivrées par le receveur des Domaines, mais de nombreuses opérations en zone urbaine ne sont pas déclarées. Ainsi, on observe fréquemment des problèmes liés à la non mutation de titres fonciers, de bail, ou de droits réels qui sont cédés ou vendus à d'autres particuliers. Par ailleurs, le panel a souligné que les règles d'urbanisme et les servitudes relatives à l'habitat, à la salubrité, à l'usage des parcelles ne sont souvent pas respectées, faute de négligences ou de contrôle. Il en résulte un développement des occupations irrégulières sur des sites non lotis et parfois insalubres.

En zone rurale où la loi sur le domaine national régit la très grande majorité des terres, il existe des restrictions au niveau réglementaire sur l'occupation, la propriété et le transfert de la terre mais elles ne sont pas respectées. De nombreux ruraux se prévalent simplement de droits coutumiers et ne sollicitent pas d'affectation auprès du conseil rural : les terres arables sont souvent exploitées sans que les droits ne soient enregistrés. On observe partout des prêts, locations, ventes, héritage de terres rurales, qu'il s'agisse de terres affectées par le conseil rural ou détenues en vertu du droit traditionnel. Ces transactions, notamment les ventes de terres, se font généralement sous la couverture d'une cession des peines et sont fréquentes dans les zones à fortes potentialités agricoles (Diop et al., 2011, Faye et al., 2007 et Touré et Seck 2005).

La survivance du droit coutumier entrave la bonne gouvernance foncière et l'application de la législation. De l'avis du panel, la gestion du foncier en milieu rural est caractérisée par une certaine opacité des procédures d'affectation et le non-respect du critère de capacité de mise en valeur de la terre. Celle-ci doit déterminer la surface susceptible d'être affectée mais l'absence de critères précis autorise des dérives, d'autant que la loi ne fixe pas un plafond de superficie en matière d'affectation foncière. Certains conseils ruraux fixent un délai à deux ans pour cette mise en valeur, mais aucune disposition légale ne va dans ce sens.

Les restrictions en matière foncière résultent de la mise en œuvre de la politique de classement (forêts, parcs, réserves, etc.) et de l'attribution d'un statut particulier aux zones non aedificandi. Par ailleurs, les conseils ruraux ont la possibilité de créer des réserves communautaires et de restreindre l'utilisation du domaine maritime situé dans l'espace communautaire. Les panélistes

pointent qu'il n'est pas toujours possible de déterminer sans ambiguïté les restrictions portant sur l'utilisation des terrains situés en milieu rural.

3.1.4 Clarté des mandats et objectifs d'équité dans la politique foncière

Clarté des mandats					
5	I	Séparation des rôles institutionnels		X	
5	II	Empiètement institutionnel		X	
5	III	Empiètement administratif		X	
5	Iv	Partage d'informations		X	
Equité et non-discrimination					
6	I	Clarté de la politique foncière développée de façon participative			X
6	II	Intégration significative des objectifs en matière d'équité			X
6	III	La politique de mise en œuvre dont le coût inclus les bénéfices, est ressourcée en conséquence			X
6	Iv	Rapports réguliers et publics retraçant les progrès de la mise en œuvre de la politique			X

En matière de formulation de réforme foncière, il y a eu des chevauchements entre la Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Statistique (DAPS) et la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT). A cela s'ajoute l'absence d'un mécanisme d'arbitrage des conflits d'intérêt entre le Ministère chargé de la protection de la nature et celui des mines.

En revanche, on ne constate pas de chevauchement entre les Ministères qui interviennent dans le domaine de la gestion foncière et les agences immobilières publiques et privées qui assurent la construction de logements. De même, les domaines de compétences et de responsabilités sont clairement délimités entre les Ministères et les organismes publics qui assurent l'accompagnement des investisseurs privés dans l'accès à la terre.

Les responsabilités sont clairement réparties entre les différents niveaux de collectivités comme entre les collectivités et les représentants de l'Etat au niveau local. Dans la pratique, on relève toutefois des chevauchements découlant de l'immixtion des institutions étatiques dans la gestion foncière au niveau des communautés rurales.

Le Sénégal n'a pas encore élaboré une politique foncière cohérente qui intègre les grandes thématiques abordées par le CAGF. La Constitution de 2001 et la loi du 17 juin 1964 garantissent l'égalité des hommes et des femmes en matière d'accès à la terre. Toutefois, ces avancées législatives restent avant tout formelles. Dans les faits, la vulnérabilité foncière affecte plusieurs groupes d'acteurs et revêt des formes variées : l'équité de genre, précarisation des droits fonciers des exploitations familiales, non prise en compte du pastoralisme dans la loi du 17 juin 1964. A ce jour, il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer le suivi de l'atteinte des objectifs d'équité en matière foncière.

3.2 Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière

3.2.1 Planification de l'utilisation du sol et la gestion des terres

Transparence sur l'utilisation des terres					
7	I	Dans les zones urbaines, les plans et les changements planifiés de l'utilisation des terres se feront sur la base d'apport public	X		
7	II	Dans les zones rurales, les plans et les changements planifiés de l'utilisation de la terre se feront sur la base d'apport public	X		
7	III	Saisie publique des avantages résultant des changements d'utilisation de la terre autorisée			X
7	Iv	Vitesse de changement d'utilisation de la terre			X
Efficacité de l'aménagement du territoire					
8	I	Processus pour le développement urbain prévu dans la plus grande ville			X
8	II	Processus pour le développement urbain prévu dans les 4 plus grandes villes (exceptée la plus grande)			X
8	III	Capacité de l'aménagement urbaine de faire face à la croissance urbaine			X
8	Iv	Adhésion de taille de parcelle de terrain			X
8	V	Utilisation de plans pour le classement de terres spécifiques (forêt, pâturages etc.) conformément à son utilisation	X		
Vitesse et prévisibilité					
9	I	Les demandes de permis de construire pour les logements résidentiels sont accessibles et traitées de la même manière sans discrimination	X		
9	II	Temps requis pour obtenir un permis de construire pour un logement résidentiel		X	
Transparence de l'évaluation					
10	I	Processus clair dans l'évaluation de la propriété			X
10	II	Mise à disposition du public des critères d'évaluation			X

Au Sénégal, les outils de planification de l'occupation des sols se décomposent en trois volets : théorique, cartographique et réglementaire. Des dispositifs de consultation publique sont mis en place lors de leur élaboration. Pour les zones d'aménagement concerté (ZAC) en milieu

urbain, des délais de trois mois pour les concertations avec les populations. Le rapport et les éléments du dossier ne sont pas accessibles au public.

En zone rurale, notamment dans la vallée du Sénégal, les POAS (Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols) se généralisent. Selon les activités dominantes et les potentialités du milieu, le POAS divise le territoire des communautés en zones d'usage des ressources naturelles (agriculture, élevage, pêche, tourisme...). Sur la base d'un consensus avec les populations concernées, il définit ensuite pour chacune de ces zones des règles de gestion, assorties de sanctions. Un dispositif d'animation et de suivi est mis en place avec des commissions et des animateurs au niveau de chaque zone et un comité technique d'application du POAS au niveau de la communauté rurale. Dans la vallée, le conseil rural est maître d'ouvrage de ce processus où les populations sont fortement impliquées, y compris dans les zones à dominante pastorale. Toutefois, il existe encore très peu de zones rurales disposant de plan d'occupation des sols. Les documents disponibles au niveau des collectivités rurales sont en nombre très limité ne sont pas traduits en langues locales, alors que peu d'habitants parlent français.

L'état et les collectivités locales peuvent changer l'affectation des sols (notamment pour cause d'utilité publique et d'intérêt général) et les populations régulièrement installées sont indemnisées. Mais il n'existe ni statistiques, ni système d'enregistrement permettant d'évaluer l'importance des changements d'affectation du sol et l'effectivité de leur conversion. Dans le cas de grands projets d'Etat nécessitant par exemple le déplacement de populations (autoroute, aéroport), des garanties sont généralement prises pour leur exécution. Mais plusieurs années peuvent s'écouler entre l'expropriation et l'exécution de l'acte. Certaines occupations irrégulières ont donné lieu à des indemnisations pour des grands projets, surtout ceux financés par des fonds internationaux comme la banque mondiale qui ont des critères précis.

Dans les zones urbaines, plusieurs outils sont prévus dans le cadre du Plan National d'Aménagement du Territoire et du code d'urbanisme mais on constate des retards importants dans leur mise en œuvre, tout particulièrement à Dakar. Compte tenu de la rapidité de la croissance démographique, ces plans, comme la réalisation des infrastructures, sont rapidement dépassés par l'essor urbain. Ce dernier a pour corollaire une raréfaction des parcelles disponibles et des coûts fonciers très élevés. D'où des extensions urbaines incontrôlées, spontanées et irrégulières qui augmentent rapidement, notamment dans la banlieue de Dakar.

Face à ce phénomène, le seul recours possible est la restructuration, en vue d'accommoder l'occupation aux règles d'urbanisme.

En ce qui concerne les terres en aire protégée, ce qui correspond au Sénégal aux zones classées (à vocation forestière, zones de protection), leur gestion relève de la compétence des services de l'Etat et s'appuie généralement sur des plans de gestion. Toutefois, le panel a souligné l'existence de phénomènes d'empiètement induisant des usages différents de ceux originellement prévus. Il s'agit plus particulièrement de l'avancée des habitations de la ville dans la forêt classée éponyme (à Richard-Toll), la construction de l'agropole de la communauté rurale (région de Saint-Louis) dans la forêt communautaire ou encore de l'empiètement des habitations sur le parc national (Niokolo Koba).

3.2.2 Fiscalité foncière

Efficacité de la perception de l'impôt				
Les exemptions aux impôts fonciers sont justifiées		X		
Les détenteurs des titres de propriété sont tenus de payer l'impôt foncier conformément au rôle d'imposition				X
L'évaluation des impôts fonciers est perçue				X
Les impôts fonciers correspondent aux montants collectés				X

Très peu de terres au Sénégal font l'objet d'une propriété (moins de 3%) et sont donc concernées par l'imposition : sont exclues de l'imposition les terres du domaine public de l'Etat et les terres du domaine national – l'essentiel des terres du pays. La procédure adoptée dans le cadre de l'estimation de la valeur d'une terre/propriété à des fins d'imposition comporte une part de subjectivité, notamment dans l'évaluation du foncier bâti et du foncier non-bâti. D'où des différences fréquentes entre les valeurs enregistrées et celles du marché.

L'information est certes disponible, mais sa technicité, la méconnaissance des procédures qui y donnent accès ou encore l'analphabétisme limitent beaucoup l'accessibilité aux registres fiscaux.

L'imposition concerne essentiellement les terrains à usages d'habitation, à usage professionnel, commercial, voire industriel. Les terrains à usage agricole en sont exempts. Toutes les exemptions en matière d'impôt foncier sont bien définies et clairement spécifiées par la législation, rendues publiques et appliquées par les services compétents. Toutefois, l'application de la réglementation n'est pas toujours uniforme et transparente.

Pour ce qui concerne l'enregistrement dans les registres fiscaux et le recouvrement de l'impôt, les occupants du domaine public et privé de l'Etat sont bien identifiés et les redevances afférentes aux permissions d'occuper sur ce domaine assez bien collectées. C'est l'imposition du foncier bâti et/ou non bâti qui constitue en revanche le maillon faible du système de collecte des recettes fiscales. Obligatoire, la déclaration d'impôt n'est effectuée que par une minorité de contribuables. En outre, les recettes issues des impôts fonciers sont affectées aux collectivités locales qui n'interviennent pas dans la chaîne fiscale, alors qu'elles ont une autonomie financière. Les services fiscaux de l'Etat ne sont évalués que sur la base des recettes d'impôts d'Etat. Enfin, l'évaluation des valeurs locatives, à la base de l'imposition, se heurte à l'insuffisance du personnel. En conséquence, on relève : (i) un manque de maîtrise de l'assiette des impôts fonciers ; (ii) une identification imprécise et un enregistrement insuffisant des redevables de l'impôt ; (iii) un déficit d'équité fiscale ainsi qu'un manque de civisme fiscal face au système déclaratif.

3.3 La gestion des terres publiques

Identification des terrains domaniaux					
12	I	L'appartenance au domaine public est justifiée et affecté au ministère correspondant du gouvernement		X	
12	II	Accomplir l'enregistrement du terrain dans le domaine public			X
12	III	Attribution de la responsabilité de gestion du domaine public		X	
12	Iv	Ressources disponibles pour se conformer aux responsabilités			X
12	V	L'inventaire des terrains domaniaux accessible au public(dimension non évaluée)			
12	Vi	Information principale sur les concessions foncières accessible au public			X
Incidence de l'expropriation					
13	I	Transfert des terres expropriées aux intérêts privés		X	
13	II	Vitesse d'utilisation de terre expropriée		X	
Transparent des procédures					
14	I	Indemnisation pour l'expropriation de la propriété			x
14	II	Indemnisation pour l'expropriation de tous les droits			X
14	III	Rapidité de l'indemnisation	X		
14	Iv	Droit et accès pour faire appel contre l'expropriation			X
14	V	Appel contre l'expropriation limitée			X

Processus transparents					
15	I	Transparence des transactions foncières publiques			X
15	II	Recouvrement des loyers pour les baux publics			X
15	III	Modalités de bail ou vente de terrain public			X
Perfection d'enregistrement					
16	I	Cartographie des états d'enregistrement		X	
16	II	Charges privées économiquement pertinentes	X		
16	III	Restrictions ou charges publiques économiquement pertinentes	X		
16	Iv	Registre consultable (ou organisation des informations sur les droits fonciers)			X
16	V	Accessibilité des dossiers dans le registre (ou organisation des informations sur les droits fonciers)	X		
16	Vi	Réponse rapide à une demande d'accès au registre (ou organisation des informations sur les droits fonciers)		X	

Par *terres publiques*, le CAGF entend toutes les parcelles dont les particuliers ne peuvent se prévaloir d'un droit de propriété. Le régime de la domanialité nationale fait de la terre une richesse collective gérée à travers un système exclusif de propriété. Dans la zone des terroirs, les terres sont administrées par les collectivités locales. Ailleurs (domaine de l'Etat, zones classées, ex-zones pionnières), elles sont gérées par l'Etat. Cette gestion directe en régie se justifie par l'importance de ces terres (biens publics, zones de respiration et réserves foncières) pour les générations actuelles et futures.

Les terres du domaine national, c'est-à-dire la plus grande partie du système foncier sénégalais, ne sont le plus souvent ni cartographiées ni délimitées, ce qui nuit à la maîtrise comme à l'aménagement juridique de l'espace. Au contraire, les terres relevant du domaine de l'Etat (domaine privé et une partie du domaine public) sont bornées et immatriculées.

Les textes régissant les deux grands ensembles (le domaine national et le domaine de l'Etat) du système foncier sénégalais sont clairs et lèvent toutes les ambiguïtés quant à la gestion des terres publiques. Seule leur ignorance peut générer double emploi ou conflit de compétences dans la pratique résulte d'une ignorance des textes existants. Dans le cadre de la gestion du domaine national, et plus précisément dans la zone des terroirs, le conseil rural intervient essentiellement pour affecter et désaffecter la terre. En théorie toutes les décisions afférentes à ces tâches doivent être consignées dans un registre. Mais, dans les faits, la plupart des conseils

ruraux n'ont pas de registre. On ne constate pas de problèmes de support et de gestion dans les communautés rurales où existent des registres.

La loi sénégalaise n'autorise les expropriations que pour cause d'utilité publique. En outre, cela ne s'applique qu'aux terres sur lesquelles peut s'exercer un droit de propriété. Ce n'est pas le cas de l'immense majorité des terres du Sénégal. Toutefois, il est possible d'assimiler expropriation à dépossession. La dépossession renvoie à la procédure d'immatriculation pour cause d'utilité publique qui aboutit à la dépossession de l'usager et de la collectivité locale. L'immatriculation est synonyme d'appropriation étatique de la terre. Elle entraîne, comme en cas d'expropriation, l'incorporation du sol au domaine privé de l'Etat. Elle suppose, comme avec l'expropriation, que l'opération projetée ait été, au préalable, déclarée d'utilité publique si elle porte sur une parcelle affectée. Pour autant, des intérêts privés peuvent se dissimuler sous cette notion d'utilité publique. Cela dit, on constate qu'en règle générale, les projets pour lesquels les expropriations sont effectuées sont réalisés dans les délais prévus.

Tout titulaire d'un titre foncier peut être contraint par l'Etat à lui céder la propriété de son immeuble mais seulement avec la contrepartie d'une indemnisation juste et préalable. Cela ne concerne qu'une infime partie du sol. L'immatriculation des zones affectées du domaine national s'accompagne toujours d'une indemnité de dépossession : il ne s'agit cependant que d'un remboursement des impenses, le prix du sol n'étant pas pris en compte. En cas de désaffectation "*pour des motifs d'intérêt général*", la terre n'est pas réaffectée à un individu ou à un groupement. Les dispositions de l'article 13 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 prévoient simplement que "*l'affectataire reçoit une parcelle équivalente à titre de compensation*".

L'annulation de la décision d'expropriation peut être obtenue à travers le recours pour excès de pouvoir. Il s'agit d'un recours contentieux par lequel tout intéressé peut demander au juge compétent (la section administrative de la Cour Suprême) d'annuler un acte administratif pour violation de la légalité. L'exproprié peut demander au juge de prononcer des condamnations pécuniaires, notamment en vue de la réparation de préjudices subis. Contrairement à la première voie de droit, celle-ci peut être engagée à partir des tribunaux régionaux, donc, de toutes les régions du Sénégal. En matière de recours pour excès de pouvoir, la Cour Suprême juge en premier et dernier ressort. Cela signifie qu'il n'y a ni appel, ni pourvoi en cassation possible. En réalité, on constate au Sénégal la rareté de ce type de contentieux

Le principe d'inaliénabilité exclut de la vente les terres du domaine national et du domaine public de l'Etat. Les seules parcelles susceptibles d'être vendues – à la condition d'être autorisées par une loi – dépendent du domaine privé de l'Etat. Ces ventes qui devraient être régies par enchères publiques ou appels d'offre sont en réalité toujours organisées par entente directe. D'où l'opacité des transactions effectuées par l'Etat au cours des trois dernières années.

Les terres du domaine de l'Etat peuvent faire l'objet d'une occupation privative et celles du domaine privé peuvent faire l'objet de baux ordinaires ou emphytéotiques. On constate non seulement une faiblesse du taux du loyer (malgré un effort de réajustement) par rapport à la pratique dans ce domaine entre particuliers mais surtout une défaillance notable du système de recouvrement. Les terres du domaine privé de l'Etat ne sont jamais données en bail aux taux réels du marché.

3.4 Accès public aux informations foncières

ACCES DU PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES					
Fiabilité des registres					
17	I	Centrer sur la satisfaction des intéressés sur le registre			X
17	II	Mise à jour des informations sur le registre/cadastre		X	
Coût total et durable					
18	I	Coût d'enregistrement de transfert de propriété			X
18	II	Durabilité financière de l'enregistrement	X		
18	III	Investissement de capitaux		X	
Transparence					
19	I	Les tarifs des frais sont mis à la disposition du public	X		
19	II	Paiements frais non officiels découragés			X

Il a été souligné que le registre ne concerne que les terres ayant fait l'objet de titres fonciers : les terres du domaine national loties à usage d'habitation et les terres de culture en milieu rural ne sont pas concernées.

En ce qui concerne la fiabilité des informations foncières, les normes de qualité ne sont pas encore élaborées. Pour autant, le panel a constaté que le défaut de mise à jour des informations foncières ne signifie pas la remise en cause ou l'extinction des droits. Le principal problème réside avant tout dans la délivrance des actes et de communication des renseignements. Le panel relève également que l'existence de dossiers en instance de traitement et la détérioration des supports retardent la mise à jour et limitent la disponibilité de l'information.

Les coûts d'enregistrement de transfert de propriété sont fixés par décret ou arrêté, en fonction des types de convention et de l'origine du droit. Les frais d'enregistrement oscillent entre 7 et 15 %, selon qu'il s'agisse d'un transfert de l'Etat à un particulier ou entre des personnes privées. Pour d'autres cas plus spécifiques, comme dans les cas de mutation à la suite d'un décès, un taux de 1% est appliqué sur la valeur du terrain.

Les barèmes des frais et les droits d'enregistrement sont fixés par les différents textes accessibles au public. Des quittances sécurisées sont délivrées contre tout paiement. En ce qui concerne les paiements informels, les panélistes ont souligné que la DGID a pris des options sérieuses dans le cadre de son contrat de performance pour les décourager. Par contre, aucun mécanisme n'est mis en place pour repérer les comportements illégaux des agents fraudeurs et les sanctions ne sont pas à la hauteur des infractions. De plus, le SIGTAS chargé de réduire les cas de fraude ne suscite pas l'enthousiasme des agents.

Les panélistes constatent que la tarification n'est pas conçue pour assurer une autonomie totale et entière du système de publicité foncière. Les principaux acteurs de cette dernière sont regroupés dans les Centres des Services Fiscaux (Domaines, Cadastre et Conservation). Il est difficile de connaître la part réservée à la conservation dans le budget moyen d'un CSF mais le rapport entre les budgets des centres et les salaires des conservateurs donne un taux indicatif de rentabilité. Sur les trois dernières années, les 18 CSF (conservations) ont fonctionné avec 1 080 000 000 FCFA. Néanmoins l'investissement dédié au système d'enregistrement ne peut être évalué de façon précise.

Mais de l'étude des données générales relatives aux budgets alloués à la DGID ces trois dernières années, plusieurs constats sont possibles. Ils concernent en premier lieu la gestion non transparente et inefficace de certains conservateurs. Au-delà de la conservation d'un exemplaire du registre foncier au bureau des archives nationale, telle qu'elle est prévue par la

loi, l'informatisation du système est plus que souhaitable... mais peu souhaitée par tous ceux qui profitent d'une opacité des opérations. Sur la base de ces éléments, le panel retient que l'investissement, même s'il est significatif, n'est pas suffisamment orienté pour mettre en œuvre une politique de sécurisation et de communication des informations foncières dans des locaux adaptés.

3.5 Résolution des litiges et la gestion des conflits

RESOLUTION ET GESTION DES CONFLITS					
Attribution de la responsabilité					
20	I	Accessibilité aux mécanismes de résolution de conflit		X	
20	II	Résolution informelle ou à l'amiable des conflits			X
20	III	Lieu d'échange			X
20	Iv	Possibilité d'appels		X	
Baisse taux des conflits en suspens					
21	I	Résolution du conflit dans le système légal formel		X	
21	II	Vitesse de résolution du conflit dans le système formel			X
21	III	Conflits de longue durée (cas non résolu de plus de 5 ans)			X

Il apparaît que la superposition de droits sur les parcelles, alors que la Loi sur le domaine national (1964) abolit juridiquement le droit coutumier, génère de nombreux litiges fonciers dont la durée de règlement par les tribunaux est parfois longue. Ceux-ci sont compliqués par les lacunes dans l'archivage et le classement, le défaut de mise à jour des registres et le manque de collaboration des présidents de conseil rural lors des passations de pouvoir. Il s'agit donc de distinguer les modes de règlement formels et informels pour limiter les conflits quelquefois meurtriers qui éclatent à plusieurs niveaux : conflits de compétences entre communes et conseils ruraux ou issus d'antagonismes politiques.

La réflexion sur la problématique des litiges et des conflits fonciers au Sénégal doit tenir compte de la dualité des systèmes de tenure foncière, où s'opposent l'Etat et les institutions coutumières. Parmi les principaux types de conflits fonciers figurent, entre autres, l'occupation illégale, la vente de terre appartenant à autrui, la violation du code l'urbanisme, la double affectation, les lotissements irréguliers.

Le traitement des conflits fonciers relève en théorie des compétences des tribunaux régionaux. Pourtant, dans la pratique, le cadre formel est rarement sollicité car les solutions du système judiciaire aux conflits fonciers sont parfois inefficaces. L'efficacité d'un système de règlement des conflits dépend, certes, des règles et procédures mises en place, mais aussi de la confiance que leur accordent les populations et de la nature du conflit. Aux instances judiciaires est reprochée l'application de règles uniformes rarement adaptées aux réalités locales. Les conflits entre autochtones et les conflits intrafamiliaux sont généralement résolus selon les mécanismes traditionnels et dépassent rarement le cadre du village.

Pour la majorité des conflits fonciers dans les communautés rurales, les instances villageoises constituent le principal cadre de référence en matière d'arbitrage. A l'intérieur de ce cadre, le lignage est le premier échelon pertinent de la résolution des problèmes fonciers. Le juge n'est pas l'autorité à laquelle les partis opposés recourent spontanément pour régler leur différend. Au-delà de la question du groupe d'utilisateurs, le fonctionnement communautaire repose largement sur des rapports de force et pouvoir.

Les tentatives informelles de règlement des conflits ne sont pas reconnues au niveau des instances judiciaires. Cependant, des éléments produits et discutés dans le système informel peuvent être reversés au niveau des instances judiciaires.

L'accès à la justice est limité par l'ignorance de l'existence de voies de droit, son coût prohibitif, les tracasseries procédurales, l'éloignement entre la justice et les justiciables. De plus, même lorsque le juge intervient, sa décision n'est pas effectivement mise en œuvre pour des raisons diverses.

Ces obstacles détournent les populations du système judiciaire moderne et balisent la voie aux mécanismes alternatifs de règlement des conflits. Ces modes alternatifs devraient donc être d'un accès aisé et d'un coût réduit, en rapport avec les ressources réelles des populations. Leurs processus sont plus simples, discrets et confidentiels. Aussi ces approches sont-elles particulièrement adaptées à des contextes ruraux où il importe surtout de préserver l'intérêt général et la solidarité locale, tout en sauvegardant l'honneur de tous.

Pour rapprocher la justice des justiciables et éviter l'engorgement des cours et tribunaux, des maisons de justice ont été créées (décret 2007-1253 du 23 octobre 2007 modifiant le décret 99-

1124 du 17 novembre 1999). Elles sont habilitées à trancher les types de conflits fonciers d'importance moindre, si les parties acceptent d'y porter leurs contentieux. Les maisons de justice mettent en avant la médiation et l'arbitrage. Elles collaborent avec les organisations communautaires de base et jouent un rôle important dans la prévention des conflits.

Toutefois, ces démarches ne garantissent pas toujours une résolution équitable des conflits. Dans les conflits entre agriculteurs et éleveurs, les mécanismes utilisés sont très souvent en défaveur de ces derniers. Aussi les solutions peuvent-elle être remises en cause par les parties lésées. Dans ce cas, le contentieux est alors porté devant une instance judiciaire compétente.

Toutes les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux régionaux sont susceptibles d'appel auprès des cinq cours d'appel, basées à Dakar, Kaolack, Saint Louis, Ziguinchor et Thiès. Le coût de la procédure judiciaire, qui varie selon les contentieux, n'est pas élevé mais les coûts extrajudiciaires représentent des sommes importantes.

La durée de la procédure est généralement raisonnable en matière de litige foncier. En première instance, un jugement est rendu en quelques mois. Mais les délais entre cette décision et la transmission du dossier à la Cour d'appel peuvent aller jusqu'à trois à quatre mois. Pour un contentieux pénal, la décision en première instance intervient en un an au maximum. Un contentieux civil, tel qu'un litige de propriété, peut être très complexe, par exemple porter sur la double affectation d'une terre, comme très fréquemment.

Malgré leur ampleur et leur récurrence, moins d'un dossier sur quatre traités au niveau du système formel est un conflit foncier, du fait de l'implication des autorités coutumières. Plus globalement, les conflits fonciers ne représentent que 10 à 30% des affaires de justice. Les trois juridictions qui enregistrent le plus de conflits fonciers par rapport au volume total des contentieux traités sont Thiès, où le pourcentage dépasse les 30 %, Dakar et Saint-Louis.

3.6 Acquisitions de terres à grande échelle

LSLA	Matière	A	B	C	D
1	La plupart des terres forestières est cartographiée et les droits enregistrés				X
2	Les conflits générés par l'acquisition de terrains et la façon dont ces				X

	questions sont abordés				
3	Les restrictions d'utilisation des parcelles de terres en milieu rural peuvent généralement être identifiées.				X
4	L'acquisition de terrain par les établissements publics fonctionne d'une façon claire et cohérente.				X
5	Les mesures incitatives pour les investisseurs sont claires, transparentes et cohérentes.	X			
6	Mécanisme de partage de bénéfices dans des investissements en agriculture				X
7	Il y a des négociations directes et transparentes entre les détenteurs de droits et les investisseurs		X		
8	L'information requise des investisseurs pour évaluer des projets sur le domaine public/terrain commun	X			
9	L'information donnée pour les cas d'acquisition de terrain sur le domaine public/terrain commun			X	
10	Dispositions contractuelles sur des avantages et risques partagés concernant l'acquisition de terrain			X	
11	Durée de la procédure en vu de l'obtention de l'autorisation d'un projet	X			
12	Conditions sociales pour des investissements de large échelle dans l'agriculture		X		
13	Exigences environnementales requises pour des investissements de large échelle dans l'agriculture		X		
14	Procédures pour bénéficier des investissements économiques, environnementales et sociales			X	
15	Respect des garanties liées à l'investissement dans l'agriculture				X
16	Procédures de plainte contre les investisseurs agricoles qui ne se conforment pas aux exigences.				X

Le Sénégal enregistre de faibles investissements dans le domaine agricole. Pour autant, en moins de 10 ans, plus de 400 000 hectares des terres exploitables disponibles ont été concernés par des acquisitions à grande échelle. Elles se concentrent dans les régions qui présentent des potentialités agro-physiques élevées (vallée du fleuve Sénégal, Sénégal oriental, bassin de l'Anambé et zone des Niayes). Les superficies concernées varient de quelques centaines à plusieurs milliers (voire dizaines de milliers) d'hectares.

L'investissement est surtout le fait d'entrepreneurs nationaux constitués de responsables de l'administration centrale, de dirigeants politiques et de dignitaires religieux, dont les ambitions spéculatives sont exacerbées par la volatilité des cours, la croissance et les échanges mondialisés. Les affectations des terres à grande échelle à des personnes et des compagnies d'origine étrangère concernent pour l'essentiel les régions de Saint-Louis et de Kédougou où se développent des grands projets agricoles et des aménagements touristiques. Par ailleurs, les investissements sont largement encouragés par certains programmes initiés par l'Etat depuis 2006, plus particulièrement par le plan REVA (Retour Vers l'Agriculture), la

GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance) et le programme biocarburants.

Dans ce contexte, les réactions de l'Etat et des autorités locales sont ambivalentes : d'un côté, elles paraissent peu soucieuses des types de modèle d'affaires comme des impacts potentiels de ces acquisitions ; d'un autre, les mesures d'incitation à l'investissement, agricole ou autre, sont clairement précisées dans la législation : exonération fiscale, facilitation de l'accès à la terre, appui à l'élaboration de plans d'affaires, accompagnement dans les démarches administratives. Dans le même temps, les organisations paysannes ont réactualisé leurs propositions et la société civile s'est mobilisée, notamment avec la création du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier (CRAF). Parallèlement, l'Etat a décidé la création du Centre national de recherche forestière (CNFR).

En ce qui concerne la gestion des terres publiques, les panélistes ont souligné les efforts du gouvernementaux dédiés à la promotion d'un environnement favorable aux investissements privés. Exonération fiscale, facilitation de l'accès à la terre, mais surtout la création de l'Agence nationale chargée de la promotion des investissements et des grands travaux (APIX) procèdent de cette volonté – cette agence délivre les agréments indispensables à tout investissement. L'APIX est soumise à des audits réguliers, même si ses comptes ne sont pas toujours accessibles au grand public qui méconnaît encore ses missions et ses actions d'accompagnement des investisseurs privés. Le panel estime en outre que l'APIX n'accorde pas une attention suffisante aux impacts environnementaux et sociaux des investissements agricoles agréés.

Il est noté qu'en cas d'acquisition foncière, des négociations sont souvent menées en amont de la délibération adoptée par le conseil rural, entre promoteurs privés, leaders d'opinions influents et élus locaux. Par ailleurs, l'autorité politique (sous-préfet) et/ou des représentants de l'APIX dans les négociations interfèrent également dans le processus d'acquisition de terres.

Les investisseurs ne s'assurent pas toujours de la compatibilité de leurs modèles d'affaires avec les règles locales de gestion foncière et les services de contrôle n'exercent systématiquement leur droit de regard sur le processus. Or, l'acquisition d'un droit foncier par un investisseur se traduit souvent par l'accaparement de terres jusque-là exploitées par des populations rurales. D'où de nombreux conflits latents ou ouverts.

Théoriquement, les informations exigées des investisseurs permettent d'évaluer la viabilité des projets. Il reste que tous les aspects du projet ne sont pas maîtrisés, notamment en ce qui concerne les impacts environnementaux et les stratégies de mitigation. La consultation a pour finalité d'obtenir un consentement préalable et éclairé des différentes parties prenantes. Or, les paysans ne disposent pas toujours de l'information et de l'accompagnement requis, en particulier dans l'évaluation des business plan et quant aux éventuelles conséquences des engagements conclus. Si les investisseurs sont tenus de fournir de nombreuses informations, préalablement à tout agrément, le public ignore comment consulter ces dossiers. Des voies de recours existent et des mécanismes judiciaires ont été mis en place pour permettre aux populations de déposer des plaintes relatives au respect des garanties par les investisseurs privés. Ces procédures sont encadrées dans les délais déterminés (2 mois pour attaquer un acte administratif).

Si la législation impose des études d'impacts sociaux, économiques et environnementaux, celles-ci sont prises en charges par les investisseurs eux-mêmes, et leur objectivité peut être discutée. Dans le cadre des investissements à grande échelle dans le secteur agricole, des procédures sont définies au niveau de l'Etat (Ministères compétents et APIX) pour documenter les garanties d'ordre environnemental. Mais, il n'existe pas de dispositions spécifiques pour suivre et évaluer le respect effectif de ces procédures.

Les panélistes ont aussi constaté un manque de cohérence entre les démarches d'accompagnement des investisseurs. Plusieurs institutions interviennent avec des méthodes différentes : le Plan REVA a son propre *modus operandi* et l'APIX, qui conseille les investisseurs, ne se préoccupe pas de l'établissement de protocoles d'accord spécifiant les engagements des promoteurs vis-à-vis de ceux qui cèdent leurs terres, ni de mécanismes de droits fonciers qui les protègent contre une éventuelle spoliation, au moment de la signature des contrats.

On constate que la réalisation des investissements agricoles engendre le plus souvent des retombées bénéfiques pour les populations des zones concernées (construction d'écoles et de routes, adduction d'eau, contribution au budget des communautés rurales, etc.). Des difficultés subsistent toutefois, qui résultent de : (i) l'absence de mécanismes harmonisés définissant les modalités du partage des gains générés par les investissements agricoles ; et (ii) la disparité de démarches adoptées dans les modèles d'affaires des investisseurs privés (formule du métayage, acquisition des terres, contrôle de l'ensemble des facteurs de production, etc.). Les panélistes

regrettent le manque d'études d'impacts qui limite l'évaluation des effets des investissements. Les rares études de cas disponibles ne permettent pas de prévoir avec fiabilité l'impact à long terme d'un phénomène encore assez récent.

4 Principales recommandations

Les acteurs qui ont été impliqués dans le processus du CAGF ont reconnu l'intérêt que revêt l'exercice du CAGF et son apport potentiel important dans le processus de réforme foncière au Sénégal. Les différentes contributions ont permis de disposer de constats pertinents et d'analyses pointues sur les aspects clefs de la gouvernance foncière examinés pendant les panels. Ils ont plus particulièrement attiré l'attention sur les problématiques suivantes :

4.1 Cadre institutionnel et juridique

Les échanges ont montré que les textes élaborés sont globalement pertinents par rapport aux enjeux de la gouvernance foncière, mais ils ne sont pas toujours suffisamment vulgarisés et encadrés en vue de leur application effective. Dans ce sens, les principales recommandations en terme de politique foncière préconisent en premier lieu de vulgariser la législation auprès des populations et de veiller au strict respect des textes en vigueur. Cependant, des déficits en termes de décrets d'application ou de textes réglementaires ont été pointés. Une réflexion approfondie sur les droits fonciers et la propriété reste l'une des priorités dans le cadre de la réforme en cours de préparation.

Les administrations compétentes disposent de ressources humaines de qualité. Toutefois, l'insuffisance des moyens d'intervention limite fortement leur capacité de garantir l'application des textes. Compte tenu du caractère décentralisé et déconcentré de la gestion foncière, les recommandations insistent sur la nécessité de renforcer les compétences des communautés rurales et notamment des conseils ruraux. Ces institutions doivent être dotées de moyens financiers et une assistance leur être portée pour qu'elles puissent profiter au mieux des outils techniques de gestion prévus par la législation. Afin que les collectivités locales puissent exercer leurs responsabilités, il est nécessaire de systématiser la signature des conventions pour

la mise à disposition des services déconcentrés de l'État avec les autorités administratives déconcentrées.

Les recommandations insistent plus spécifiquement sur le besoin de doter les communautés rurales d'outils d'information nécessaires à la maîtrise du foncier. La généralisation du cadastre sur l'ensemble du territoire national s'avère indispensable. Une telle cartographie précise des terres immatriculées en zone rurale réduirait notamment les conflits liés à l'affectation des parcelles par les communautés rurales. Les services fonciers centraux doivent accompagner les communautés rurales dans le processus d'enregistrement et de cartographie des terres comme dans le suivi des projets pilotes. L'élaboration d'un cadastre, dans le prolongement du renforcement des capacités des services techniques fonciers et leur déconcentration à moyen terme, figure également parmi les tâches prioritaires.

Une accélération des programmes de régularisations foncières est aussi préconisée. Jusqu'ici, les réflexions se sont concentrées sur la problématique du foncier rural et peu d'attention a été portée à la complexité de la gestion des parcelles en milieu urbain. Les terres couvertes par des titres fonciers représentent seulement 3% de la superficie totale du pays et sont concentrées principalement dans le milieu urbain et dans les anciennes escales. Par ailleurs, la procédure de régularisation foncière doit être révisée en mettant l'accent sur la déconcentration des activités de la commission de Contrôle des Opérations Foncières. Elle est aussi à accompagner, notamment par l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle permettant de disposer des ressources financières nécessaires.

Concernant l'équité dans l'accès au foncier, les panélistes ont souligné la nécessité d'intégrer la dimension du genre dans les politiques et programmes relatifs au foncier. Dans ce sens, il s'agit plus particulièrement d'insister sur la redistribution paritaire des terres dans une dynamique d'équité homme-femme. Il s'avère également nécessaire de renforcer les capacités et compétences des femmes à travers l'alphabétisation et la scolarisation fonctionnelle. Il faut aussi veiller à ce que leur représentation aux seins des commissions de distribution du foncier soit effective. Afin que les femmes soient plus facilement au fait de la législation en vigueur, les textes de lois doivent être traduits en langues nationales, comme doivent être rédigés en français et en langues nationales des guides thématiques simples et adaptés.

4.2 Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité

Outre la codification des POS et POAS et leur articulation à l'ensemble des documents cadres de planification, est aussi préconisée en priorité une large vulgarisation de l'information relative au changement d'affectation des sols. Par ailleurs, les populations devraient être mieux informées des délais de délivrance des autorisations de construire : 28 jours pour un projet simple et 40 jours pour un projet complexe.

Un système plus performant de calcul et de recouvrement des impôts fonciers est aussi souhaitable, notamment via la mutualisation des services du Trésor public et des impôts. Il supposerait aussi de créer dans chaque collectivité locale une commission sur la fiscalité en accord avec le nouveau code général des impôts.

4.3 Gestion des terres publiques

Une plus grande transparence et le respect vigoureux de la législation sont parmi les principales priorités quant à la gestion des terres publiques. Instituer une plus grande transparence dans la gestion des terres domaniales apparaît aussi urgent, tout comme d'assurer l'enregistrement et la cartographie des terres rurales agricoles en accompagnant les communautés rurales.

Un état des lieux des espaces naturels protégés paraît également nécessaire, qui serait suivi des décisions juridiques appropriées pour la conservation ou le déclassement. La préservation de ces espaces gagnerait en efficacité si leurs limites étaient matérialisées et les habitants davantage sensibilisés. Est aussi recommandé le strict respect des textes en vigueur, notamment pour ce qui est de la compétence en matière de gestion des terres, de l'interdiction des expropriations à des fins privées et des indemnités des impenses avant toute prise de possession du sol. Enfin, il semble primordiale de réviser, en temps opportun, le décret portant fixation des prix des terrains en fonction du contexte socioéconomique.

4.4 L'accès public aux informations foncières

Une amélioration de la qualité des services rendus aux usagers par l'administration foncière et les collectivités locales paraît indispensable. Dans cette optique sont tout particulièrement préconisées l'édiction de normes de qualité et la finalisation du manuel de procédure de la Direction Générale des Impôts et Domaines. En ce qui concerne les livres fonciers et les registres ruraux, les recommandations portent sur l'urgence de leur informatisation et sur le besoin d'assurer l'inscription systématique des servitudes publiques sur la base des plans d'urbanisme.

4.5 La résolution des conflits fonciers

En terme de résolution des conflits fonciers, la distance géographique des instances juridiques compétentes et les longs délais des procédures constituent des contraintes majeures. Il paraît urgent de rapprocher la justice du justiciable : il s'agirait d'éviter des trajets jusqu'à Dakar aux populations souhaitant engager une procédure devant les tribunaux. Dans ce sens, il convient d'assurer une couverture complète des départements et de développer à travers le pays des maisons de justices dotées d'un statut légal et reconnues par les dispositions du Code de procédure pénale. Pour réduire les délais des procédures judiciaires il est aussi souhaitable de doter les juridictions qui enregistrent le plus de conflits fonciers en ressources humaines suffisantes.

4.6 L'acquisition des terres à grande échelle

Une plus grande conformité à la législation foncière et environnementale, ainsi que la prise en compte de l'impact sur le développement local doit être exigée des institutions chargées d'accompagner les investisseurs privés. Les compétences des élus locaux et des parlementaires devront aussi être et renforcées en vue d'une compréhension optimisée des processus. En terme de gestion foncière, cela suppose que les collectivités locales effectuent un inventaire du foncier disponible pour des investissements. Les recommandations soulignent également la nécessité d'instituer des cahiers des charges entre les collectivités locales et les investisseurs, avec des outils élaborés de façon participative et régulièrement évalués.

Les recommandations prioritaires mettent en exergue la nécessité d'une prise en compte de l'impact social et environnemental du processus d'acquisition des terres à grande échelle ainsi que d'assurer plus de transparence. Les informations relatives au processus d'acquisition des

terres doivent être rendues plus accessibles aux populations. Un audit des transactions foncières des dernières années doit aussi être réalisé.

5 Conclusions

Le système de tenure foncier en vigueur au Sénégal présente un autre défi. Son caractère paradoxal, opposant la législation à la légitimité coutumière qui prévaut pourtant aux yeux de la population, instaure une situation d'imbroglio et d'insécurité foncière. La nécessité d'une réforme foncière visant à mettre fin à cette situation ambiguë est régulièrement réaffirmée depuis près de deux décennies, mais le processus tarde à se concrétiser.

Le débat actuel sur le régime foncier au Sénégal souligne l'urgence d'adapter le système foncier fondé sur la domanialité nationale aux nécessités actuelle du développement agricole, soit à la sécurité de l'investissement et du crédit comme à la sauvegarde de la petite exploitation familiale. Mais le processus tarde à se concrétiser en raison de divergences de fonds entre les différents groupes d'acteurs sur les finalités, les enjeux et les modalités de conduite de cette réforme.

Cependant, du fait de la fragmentation institutionnelle, se traduisant par un émiettement de la responsabilité foncière entre plusieurs institutions publiques souvent mal coordonnées, se creuse un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application concrète. De plus, la complexité et la spécificité du contexte foncier, dont la résistance d'individus et de groupes sociaux tirant profit du statu quo, et donc hostiles à toute réforme, limitent considérablement les progrès en matière de gouvernance. Celle-ci sollicite la réalisation d'un consensus de la part de différents acteurs, dans le prolongement d'une évaluation approfondie de la situation actuelle.

Une meilleure gouvernance foncière permettant à la fois une transformation structurelle du secteur agricole et une croissance de revenus des producteurs – tout en facilitant le transfert de la main-d'œuvre hors du secteur primaire – s'impose d'urgence dans le contexte actuel. Les modalités institutionnelles de gestion des terres seraient aussi un atout clef quant aux objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance durable, l'une des priorités sur l'agenda politique sénégalais. Le processus d'analyse de la gouvernance foncière a montré la nécessité d'obtenir une vision plus globale et exhaustive du foncier. Les grandes thématiques du foncier urbain, de l'accès à la terre rurale, de la gestion du domaine de l'Etat, de l'accès des femmes au foncier –

qui constituent le soubassement de toute politique foncière – n’ont pas encore fait l’objet d’un débat public au niveau national.

Références bibliographiques

ANSD, Situation économique et sociale du Sénégal en 2011. Décembre, 2012.

Ba C.O., Diagana B., Dièye Pn, Hathie I., 2009. Changements structurels des économies rurales dans la mondialisation, Programme RuralStruc, Sénégal – Phase II, IPAR/ASPRODEB : 196p

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

Boye, K., 1978. Le régime foncier sénégalais. In Ethiopiques, N° 14. Revue socialiste de culture négro-africaine.

Dièye, A., 2011. Note d'analyse juridique. Impact des réformes foncières projetées sur le système foncier en général et sur la situation et le devenir des exploitations familiales en particulier. Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

Diop, F. et al., 2011. Droits des femmes et accès au foncier : une citoyenneté à conquérir. Dakar, GESTES/CRDI, 209 p.

Direction de l'Administration et du Personnel de la DGID/Bureau des statistiques de la DGID.

ENDA/PRONAT, 2011. Oser faire tomber les barricades : Plaidoyer pour une plus grande équité des droits des hommes et des femmes en matière foncière au Sénégal.

FAYE J., BA, C.O., DIEYE PN, DANSOKHO M., 2007. Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006), Rapport première phase RuralStruc, BM/ASPRODEB/IPAR, 224p

Faye, J., 2003. Femmes et foncier au Sénégal. Communication présentée à l'atelier international "femmes rurales et foncier", 25 - 27 février 2003. Thiès, Sénégal

Faye, J., 2008. Foncier et décentralisation au Sénégal. IIED, Dossier N° 149.

Hathie I., Ba CO, Faye IM, Diagne D., Diouf NC, 2011 – Impacts des investissements agricoles des privés italiens dans les biocarburants au Sénégal. Etudes de cas Fanaye, Nétéboulou, Ndogo Babacar, IPAR-Action Aid Italy, 60 p.

Hesseling, G. et al., 1986. Le droit foncier au Sénégal. L'impact de la réforme foncière en Basse Casamance. Rapport de recherche. African Studies Centre. Leiden/The Netherlands.

Kaag, M. M. A., Gaye Y., and Kruis M., 2011. Land conflicts in Senegal revisited: continuities and emergent dynamics, In. Abbink, J., and Bruijn, M.E. de, Land, law and politics in Africa : mediating conflicts and reshaping the state. Leiden – Brill, pp. 141-161

Lavigne-Delville, Ph., 1998. Comment articuler droit positif et droits fonciers locaux : expériences récentes et perspectives de législations foncières en Afrique de l'ouest

francophone », pp. 370-392, in : *Politique des structures et action foncière au service du développement agricole et rural*, actes du colloque de La Réunion, Paris, CNASEA/AFDI/FNSAFER, .

Lavigne-Delville, Ph., *La rizière et la valise, Irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Syros Alternatives, 1991

Lette n°11121/MEF/DPEE du 14 décembre 2010 adressée au DGID.

Ministère de l'agriculture, 1996. Plan d'action foncier du Sénégal

Ministère de l'Agriculture, 1996. Plan d'action foncier du Sénégal.

Ngaïdé, A., 2012. Logiques d'héritages et superposition de droits : conflits de pratiques dans l'Afrique contemporaine: le "légitime" contre le "légal"? *Ethiopiennes* 88, article en ligne : <http://ethiopiennes.refer.sn/spip.php?article1830>.

Piroux, J., « Groupements de femmes rurales au Sénégal. Espaces de liberté ou plates-formes pour le changement ? », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 20 | 2000, mis en ligne le 24 mars 2006, URL : <http://apad.revues.org/230>

Touré, O. et Seck, S. M., 2005. Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal. IIED, Dossier N° 133.

UN-HABITAT, 2008. Sénégal : profil urbain de Dakar. Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains. Division de la Coopération Technique et Régionale.

UN-Habitat/IAGU, 2005. Profil du secteur urbain au Sénégal. Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains. Division de la Coopération Technique et Régionale.

Annex 1: typologie				
Catégories	Superficie et population	Tenures	Reconnaissance juridique caractéristiques	Chevauchement avec d'autres formes de tenure et problèmes potentiels
Domaine de l'Etat		<i>Domaine public de l'Etat</i>	<p>Reconnaissance juridique : Loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant sur le domaine de l'Etat. Il comprend le sous-sol, l'espace aérien, l'espace maritime, le plateau continental, les rivages de la mer et des cours d'eau, les emprises de voiries et les infrastructures publiques.</p> <p>Transférabilité : domaine public peut faire l'objet d'autorisations d'occuper accordée à titre précaire et révocable, de concessions et d'autorisations d'exploitation réservées aux installations présentant un intérêt général.</p>	<p>Non délimité dans les plans de repérage.</p> <p>Parfois délimités, en cas des aires protégées qui sont réparties en plusieurs catégories.</p> <p>Décret n° 2010-1445 du 4 novembre 2010 relatif à la pose de conduites diverses et à l'occupation de l'emprise des routes et voies du réseau routier classé.</p>
		<i>Domaine privé de l'Etat</i>	<p>Reconnaissance juridique: Loi 76-66 du 2 juillet 1976. Il comprend les biens et droits mobiliers et immobiliers acquis par l'Etat à titre gratuit ou onéreux.</p> <p>Transférabilité : Les actes des autorités sur le domaine privé de l'Etat comprennent : (i) autorisation d'occupation ; (ii) bail ordinaire (iii) bail emphytéotique (iv) concession du droit de superficie (v) vente</p>	<p>Le domaine privé de l'Etat fait l'objet de nombreuses occupations irrégulières.</p>
		<i>Occupations du domaine privé de l'Etat sous forme de « lotissements administratifs »</i>	<p>Dans la région de Dakar, une partie du domaine de l'Etat abrite des formes habitat spontané régulier. Il s'agit des espaces urbanisés légaux: lotissements sommairement équipés par l'Etat, cédés aux populations. Les occupants détenant, soit un permis d'occuper à titre précaire et révocable, soit un bail.</p>	
		<i>Occupations privées non régularisées des terrains relevant du domaine privé de l'Etat</i>	<p>Reconnaissance juridique : Dans les zones urbaines, la loi 2011-06 du 30 mars 2011 a autorisé la transformation gratuite et sans formalités préalables en titres fonciers des permis d'habiter et titres similaires. Construction d'abris temporaires ou de maisons en dur</p>	

			<p>Enregistrement : Possibilité de régularisation des occupations irrégulières</p> <p>Transférabilité : Concession d'un droit de superficie d'une durée de 25 ans au minimum et de 50 ans au maximum, avec possibilité de prorogation et de renouvellement.</p>	
Domaine national		<i>Zone des terroirs</i>	<p>Reconnaissance juridique: La zone des terroirs correspond aux terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture, l'élevage, les boisements et dont la gestion est confiée aux communautés rurales.</p> <p>Transférabilité : Une terre du domaine national ne peut être transférée que dans le domaine de l'Etat et immatriculée à son nom.</p>	
			<p>Zones aménagées sur fonds publics : affectation des parcelles aux exploitants regroupées dans des structures chargées de la gestion des aménagements hydro-agricoles</p>	
		Zone pionnière	<p>Reconnaissance juridique: Des terres qui n'ont pas encore été exploitées et sur lesquelles l'Etat peut mettre en œuvre des projets de développement agricole</p>	Reversement dans la vallée du fleuve Sénégal des zones pionnières du Delta et de la cuvette de Dagana dans les zones de terroir des communautés rurales.
		Zone classée	<p>Reconnaissance juridique: Les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement selon la législation.</p>	Annexion des forêts classées par diverses activités économiques, sans le déclassement préalable qui est obligatoire
			<p>Forêts classées: La réforme du code forestier, la loi n° 98/03 du 08/01/98, instaure la co-gestion des forêts classées.</p> <p>Enregistrement : Pas d'immatriculation.</p> <p>Transférabilité: Les forêts classées ne peuvent pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative. Le déclassement peut être prononcé et des droits d'usage sont accordés aux populations riveraines.</p>	

			<p>Parcs nationaux : il existe deux grands ensembles : (i) le premier vise à préserver les derniers représentants de la grande faune terrestre et (ii) le deuxième concerne les zones humides du littoral (zones côtières, estuariennes et deltaïques)</p> <p>Enregistrement : Pas d'immatriculation.</p> <p>Transférabilité : Ils ne peuvent pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative. La concession d'une partie des prérogatives de gestion d'un parc national à un opérateur privé est autorisée.</p>	
			<p>Réserves sylvo-pastorales : constituées principalement dans les régions à vocation pastorale.</p> <p>Enregistrement : Pas d'immatriculation</p> <p>Transférabilité: Elles ne peuvent pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative.</p>	Plusieurs réserves sylvo-pastorales ont été totalement ou partiellement annexées par l'agriculture en l'absence de tout acte légal de déclassement
Domaine des collectivités en milieu urbain			<p>Reconnaissance juridique: terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme.</p> <p>Enregistrement: Immatriculation par l'Etat et distribution par les collectivités locales des terrains du domaine national formant l'assiette d'un lotissement dans le périmètre communal conformément aux dispositions de la loi 96-07 du 22 mars 1996.</p>	Empiètement des villes sur le terroir des communautés rurales limitrophes.
Propriété foncière des particuliers en milieu urbain		<i>Droits réels des particuliers sur les immeubles qu'ils possèdent</i>	<p>Reconnaissance juridique : les titres des particuliers sont constitués sur la base du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française qui a été remplacé par le décret 2011-06 du 30 mars 2011.</p> <p>Transférabilité : Ces droits peuvent faire l'objet de transactions. La loi de 1977 soumet à autorisation les transactions</p>	Un titre d'occupation délivré sur le domaine immobilier de l'Etat, nécessite une autorisation de céder qui est délivrée par l'Administration des Domaines.

			dont le montant est égal ou supérieur à 10 millions.	
--	--	--	--	--

ANNEXE 2

Principaux acteurs impliqués dans la gestion du foncier

<i>Institutions centrales, décentralisées et coutumières</i>	<i>Types de terres et de ressources</i>	<i>Responsabilité/mandat</i>	<i>Séparation politique et de fonction</i>	<i>Chevauchement avec une autre institution</i>
<p>Présidence de la République</p> <p><i>Direction du patrimoine bâti de l'Etat*</i></p> <p><i>APIX</i></p>	<p>Domaine privé immobilier de l'Etat</p> <p>Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs</p>	<p>Gestion du patrimoine bâti de l'Etat</p> <p>Accompagnement des investisseurs pour l'accès à la terre</p>		<p>Restriction des compétences de la DGID</p> <p>Intervention de l'APIX introduit des biais dans les négociations entre les conseils ruraux et les investisseurs privés</p>
<p>Primature</p> <p><i>MCA</i></p> <p><i>CNRDT</i></p>	<p>Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs dans la région de la vallée du fleuve Sénégal</p> <p>Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs sur l'ensemble du</p>	<p>Aménagement des terres dans la vallée du fleuve Sénégal</p> <p>Elaboration d'une proposition de réforme foncière</p>	<p>Fonction technique centrée sur l'élaboration d'outils de sécurisation foncière (registres, POAS et SIF)</p>	<p>Pas de chevauchement avec les compétences des conseils ruraux</p> <p>Chevauchement avec la DAPS qui a le mandat de préparer la réforme foncière</p>

	territoire national			
Ministère de l'économie et des finances <i>Direction générale des impôts et domaines</i>	Domaine immobilier public et privé de l'Etat	Elaboration des politiques fiscales foncières Collecte des droits d'enregistrement des transactions foncières		
Ministère chargé de l'agriculture <i>Direction de l'agriculture</i> <i>Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles</i> <i>Agence nationale du plan de retour vers l'agriculture</i>	Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs	Maîtrise d'œuvre de la réforme foncière Aménagement des terres agricoles		
Ministère chargé de l'environnement <i>Direction des parcs nationaux</i> <i>Direction des eaux, forêts et chasses et de la conservation des sols</i> <i>Direction des aires marines communautaires protégées</i>	Zones classées	Gestion des aires sous protection (forêts classées, parcs nationaux, réserves sylvo-pastorales)		
Ministère chargé de l'élevage <i>Direction de l'élevage</i>	Zone de pâturage	Maîtrise d'œuvre de l'élaboration d'une législation foncière sectorielle Appui à la mise en place des unités pastorales		
Ministère chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales <i>Direction des collectivités locales</i>	Zones de terroirs, zones urbaines et zones pionnières	Définition d'un plan national et de schémas régionaux d'aménagement du territoire Appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles		

<i>Direction des collectivités locales</i>				
Ministère chargé de la justice <i>Tribunaux</i>	Toutes catégories de terres et de ressources naturelles	Arbitrage des conflits fonciers et des conflits autour de l'accès aux autres ressources naturelles soumis aux tribunaux		
Ministère chargé des mines <i>Direction des biocarburants et de la biomasse</i> <i>Direction des mines et de la géologie</i>	Mines et carrières	Maîtrise d'œuvre de l'exploitation des mines et carrières		Conflits avec les conseils ruraux qui revendiquent des droits sur ces ressources naturelles
Conseils ruraux	Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs	Compétences en matière d'affectation et de désaffectation des terres Définition du régime, des modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature Organisation de l'exploitation des produits de cueillette et de tous les produits végétaux		Chevauchement avec les chefs de lignages qui gèrent les domaines fonciers sur la base de la tenure coutumière
Chefs de villages	Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs	Compétences en matière de gestion foncière (redistribution des terres au sein du village)		Chevauchement avec les conseils ruraux qui sont légalement autorisés à gérer les terres
Sous-préfet	Terres du domaine national sises dans la zone des terroirs	Contrôle de la légalité des actes pris par le conseil rural en matière de gestion foncière		Intervention du sous-préfet introduit parfois des bais dans les décisions d'affectation des terres par les conseils ruraux
Préfet	Terres du domaine national en zone urbaine	Contrôle de la légalité des actes pris par le conseil municipal		
Conseil régional	Zones amodiées Certaines dépendances de la zone classée du domaine national			