



**Initiative Prospective Agricole et Rurale**

**ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES  
ETUDES PRODUITES PAR LE GOUVERNEMENT,  
LES ACTEURS NON ETATIQUES ET LES PARTENAIRES  
AU DEVELOPPEMENT SUR LE FONCIER ET PORTANT  
SUR LA PLACE RESERVEE AUX DROITS  
COLLECTIFS FONCIERS**

**Pr. Samba TRAORE**

**2014**

Etude réalisée avec le soutien financier de RRI



## SOMMAIRE

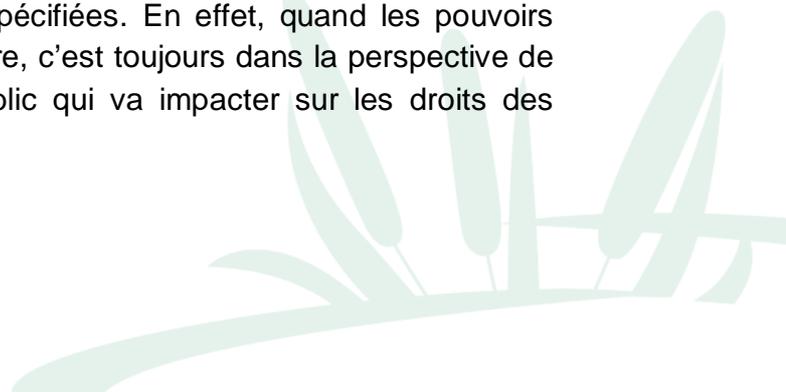
1	Introduction.....	3
2	Méthodologie .....	4
3	Présentation, analyse des études produites et initiatives prises par le gouvernement en matière foncière .....	5
3.1	Rappel des études produites et de quelques initiatives prises par le gouvernement dans le domaine du foncier .....	5
3.1.1.	Le Plan d'Action Foncier, un plan ambitieux mais sacrifié par un agenda politique.....	5
3.1.2.	Revue de la réglementation foncière et domaniale du PDIDAS (2012)6	
3.1.1	Etude détaillée du modèle de schéma foncier du PDIDAS (2014) ....	8
3.2	Rappel des études et positionnements des acteurs non étatiques .....	12
3.2.1	Rappel sur l'étude du CONGAD.....	12
3.2.2	Quelques positions des acteurs de la société civile et politique .....	13
3.2.3	Positionnement du Patronat.....	14
3.3	Rappel des études produit par les partenaires au développement/ (LGAF/banque mondiale) .....	14
4	La place réservée aux droits collectifs fonciers.....	16
5	Les limites des études dans la prise en compte effective des droits collectifs sur le foncier. ....	18
6	Les perspectives d'une intégration effective des droits collectifs .....	19
7	Conclusion .....	20



## 1 INTRODUCTION

La question foncière est devenue aujourd'hui un enjeu de taille au niveau planétaire en concentrant les efforts de toute la communauté internationale ainsi que les partenaires au développement. La gestion foncière présente un visage assez complexe engendrant des interrogations, des suspicions, des malentendus, des enjeux, des défis, mais aussi des conflits, tant son contenu, ses contours, ses ambitions sont peu ou mal connus par les acteurs. « La terre ne ment jamais et elle vous rend toujours ce que vous lui avez prêté », dit-on. Le foncier sénégalais, à l'image du foncier en Afrique, constitue la pierre angulaire du développement aussi bien économique, social que culturel; la terre est en effet à la base de tous les rapports aussi bien juridiques que scientifiques entretenus par l'homme africain avec la nature et avec ses voisins. Le défi de la gestion foncière nécessite en premier lieu la clarification de son contenu dans l'arsenal juridique existant, parallèlement aux bonnes pratiques en place. Les politiques agricoles initiées depuis les indépendances ont toujours eu comme négligence de considérer le développement agricole en dehors de l'intégration d'une politique foncière ; les résultats observés, parfois calamiteux, justifient aujourd'hui la prise en compte de la problématique foncière dans toute sa dimension.

Parallèlement à ce souci de positionner le foncier comme outil de promotion économique du développement en Afrique, les acteurs non étatiques souvent constitués par les Organisations non Gouvernementales tentent eux aussi de jouer leur partition en informant, orientant et participant aux grands débats suscités par les pouvoirs publiques en vue de représenter les communautés pour une prise en compte de leurs droits élémentaires d'accès à la ressource naturelle. Constituées par des organisations parfois très fortes et bien implantées dans le territoire national, cette société civile foncière tente tant bien que mal de suivre les processus d'édiction des politiques publiques foncières dans le souci de garantir le respect des droits des communautés. De même, les partenaires au développement, qui collaborent avec les Etats dans le cadre de la mise en œuvre de projets et programmes dont ils sont souvent les bailleurs, jouent un rôle d'avant-gardiste afin de protéger la stabilité et la cohésion sociale du pays dans le but de sécuriser et pérenniser leurs investissements. Tous ces acteurs commanditent des études et rapports sur la problématique foncière avec tout de même des orientations spécifiques et spécifiées. En effet, quand les pouvoirs publics s'intéressent à la situation foncière, c'est toujours dans la perspective de la mise en œuvre d'un programme public qui va impacter sur les droits des communautés.



Pour les partenaires au développement, c'est plutôt un souci de paix sociale et d'un environnement des affaires favorable à une rentabilité de leur investissement qui justifie la commande d'études sur le foncier. A l'opposé des pouvoirs publics et des partenaires au développement, la société civile quant à elle cherche à dénoncer les actions ou inactions des deux précédents acteurs lorsque les droits fonciers traditionnels des communautés sont menacés. Si pour tous les acteurs les études commanditées ont pour but de documenter des situations juridiques et foncières, la société civile semble être plus proche des communautés en raison de l'enjeu suscité par la question.

## 2 METHODOLOGIE

Pour effectuer cette analyse, nous allons utiliser une méthodologie simple qui consiste à recenser quelques études produites par ces acteurs et d'en effectuer une analyse croisée. Les recherches effectuées montrent une faiblesse des productions à tous les niveaux aussi bien au plan qualitatif que quantitatif. Cette faiblesse se justifie par le coût engendré par ces études qui sont assez souvent commanditées par les bailleurs de fonds mais cela n'empêche pas l'objectivité scientifique nécessaire et impérieuse attachée aux productions.

Pour ce faire, nous avons choisis un rapport d'étude qui nous semble pertinent et selon la structure commanditaire, nous allons procéder à sa présentation et son analyse critique au regard de la prise en compte des droits fonciers collectifs. Il faut préciser que certaines productions ne sont pas toujours disponibles ou accessibles mais nous avons pu travailler avec les dernières versions. L'échantillon de recherche consiste en quelques études ou rapports assez récents qui ont tous la particularité de traiter de la problématique foncière sous ses divers angles au Sénégal.



### 3 PRESENTATION, ANALYSE DES ETUDES PRODUITES ET INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT EN MATIERE FONCIERE

L'approche consiste à analyser d'abord les études produits par le gouvernement du Sénégal, ensuite celles commanditées par la société civile et enfin celles qui ont été publiées par les bailleurs de fond.

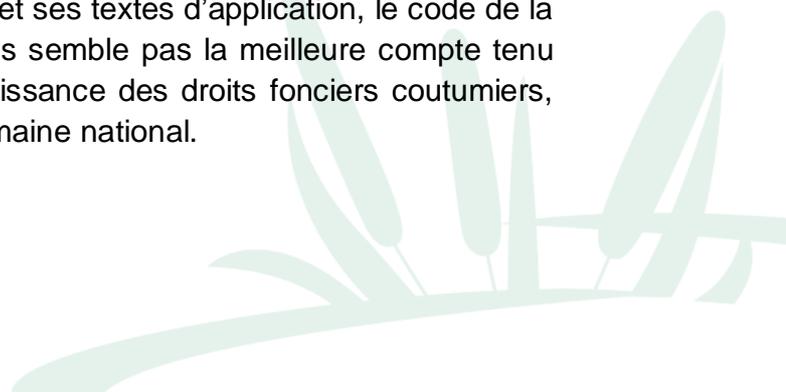
#### 3.1 Rappel des études produites et de quelques initiatives prises par le gouvernement dans le domaine du foncier

Le gouvernement du Sénégal initie parfois certaines études sur le foncier surtout dans la perspective de la mise en place d'un nouveau projet ou programme de développement. Nous allons analyser deux études commanditées par le gouvernement du Sénégal que sont notamment: le plan d'action foncier de 1996, le rapport sur la revue de la réglementation foncière et domaniale dans le cadre de la formulation du PDIDAS (Projet de Développement Intégré et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal) en 2012 et le rapport définitif sur le schéma foncier détaillé du PDIDAS en 2014.

##### 3.1.1. Le Plan d'Action Foncier, un plan ambitieux mais sacrifié par un agenda politique défavorable

En 1996, le pays a connu des changements structurants qui ont eu des conséquences dans le domaine de la gouvernance foncière. Le code des collectivités locales venait d'être voté et parmi les compétences décentralisées figurait, en bonne place, la gestion foncière qui revenait au conseil rural sous le contrôle du représentant du représentant de l'Etat. Aussi faut-il rappeler qu'à cette date, le besoin de réforme se faisait très sentir. Afin d'avoir une vision claire de ce que pouvait être la nouvelle politique foncière dans un contexte de lendemain des plans d'actions structurels, le gouvernement commande une étude générale portant le foncier. L'étude conclut sur trois scénarii ou trois axes majeurs.

La première option consistait au *statu quo*. Elle repose sur la continuité du régime foncier en vigueur à travers ces nombreux textes de référence notamment la loi sur le domaine national et ses textes d'application, le code de la décentralisation etc. Cette option ne nous semble pas la meilleure compte tenu du fait qu'elle ne permet pas la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, lesquels sont abrogés par la loi sur le domaine national.



La seconde option s'inspire de la philosophie libérale. Elle appelait à l'immatriculation des terres au nom de l'Etat. L'Etat serait propriétaire des terres et allait les mettre au service du développement. Ce scénario ne nous semble pas non plus être le meilleur. Dans ce cas, l'Etat allait spolier les terres communautaires pour son compte exclusif. Les droits fonciers coutumiers n'auraient plus cours.

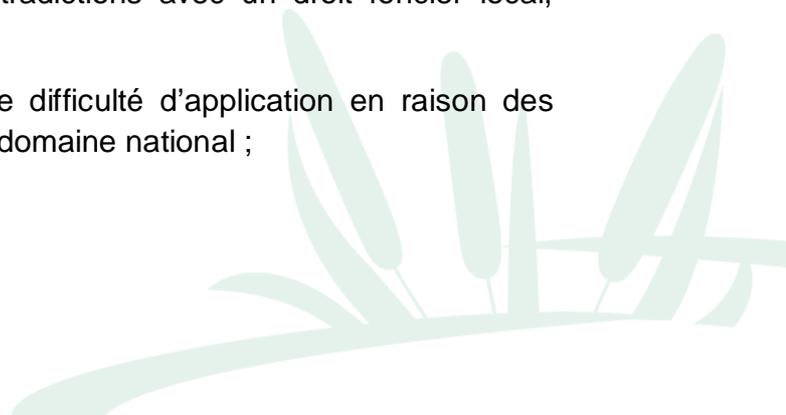
Quant à la troisième option, elle évoque l'idée d'une cohabitation entre le domaine national et le domaine des collectivités locales. Cette option est innovatrice au Sénégal puisque les collectivités locales y compris la communauté rurale, ne disposaient pas de domaine privé contrairement à la pratique dans les autres pays de la sous-région. Seule la commune dispose de terres privées qui sont celles que l'Etat décide de lui rétrocéder pour la réalisation de son plan de lotissement. Certain nombre de questions subsistent. Sur quelles terres, la communauté rurale va établir son domaine privé ? L'on sait que la notion de « terre vacante et sans maître » est une fiction ; dans les communautés rurales, toutes les terres ont des maîtres. La création du domaine des collectivités locales ne peut se faire en dehors des terres communautaires.

Toutefois, ce Plan d'Action Foncier n'a pas pu être appliqué puisque le régime socialiste est tombé en 2000 et une première alternance a eu lieu. Aucune des options n'a pu être retenue.

### 3.1.2. Revue de la réglementation foncière et domaniale du PDIDAS (2012)

Le PDIDAS est un projet qui tente d'allier deux ambitions *a priori* inconciliables : intégration des investisseurs privés dans la gestion du domaine national d'une part et, d'autre part, la sécurisation des droits des autochtones. La revue de la législation foncière et domaniale a permis de constater l'existence :

- d'une pluralité de textes législatifs et réglementaires qui ont tenté de mailler tous les domaines du foncier ;
- de textes juridiques dont la multiplication et la complexité ont engendré des incompréhensions rendant difficile toute tentative de mise en œuvre effective ;
- des textes marqués par de fortes contradictions avec un droit foncier local, coutumier, endogène ;
- des textes qui se singularisent par une difficulté d'application en raison des imprécisions contenues dans la loi sur le domaine national ;



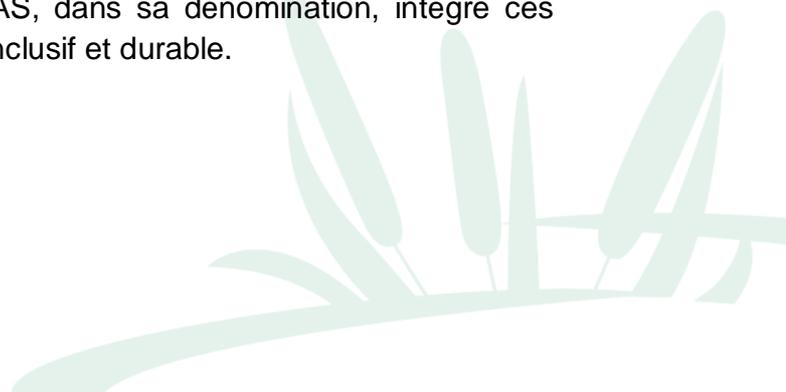
-d'un contexte institutionnel marqué par une absence de compétences, de moyens juridiques, techniques et financiers des collectivités locales.

Toutefois, la zone d'étude (Lac de Guiers et Ngalam) se singularise par l'expérimentation d'un certain nombre d'outils juridiques et techniques de gouvernance et de sécurisation foncière : il s'agit des POAS, de la Charte du domaine irrigué, des registres et manuels fonciers.

En outre, des pratiques de sécurisation foncière ont émergé dans la zone et tendant à contourner les dépassements constatés dans la loi sur le domaine national : il s'agit des transactions foncières et de l'affectation de terres parfois à des non-membres des communautés rurales. Tolérées au niveau local, ces pratiques tendent vers une généralisation à travers la signature de protocoles d'accord directs avec les collectivités locales en l'absence d'interface qui pourrait se charger de défendre convenablement les intérêts locaux. L'inadaptation de certaines dispositions des textes pour un développement de l'agrobusiness impose aujourd'hui que toute démarche garde en ligne de mire deux dimensions de la problématique : le contexte juridique actuel et les perspectives de réforme.

Relativement à cette réforme pour laquelle une nouvelle commission vient d'être instituée, les propositions tendent vers une sécurisation des droits des paysans avec une ouverture prudente vers la privatisation. Avec cette commission mise en place par le Président de la République, de nouvelles orientations peuvent émerger tendant surtout à faciliter l'accès au foncier pour les investisseurs. Toutefois, au regard du contexte juridique actuel, il importe que toutes les stratégies soient en adéquation avec le cadre juridique existant de même que les pratiques tolérées. Des approches assez originales sont expérimentées dans d'autre pays comme le Maroc et Madagascar qui mériteraient d'être également testées au Sénégal.

Il demeure indéniable aujourd'hui qu'une réforme foncière adaptée constitue la solution pour dynamiser l'agriculture moderne dans la zone Nord du Sénégal. Pour ce faire, il serait opportun de suivre la feuille de route proposée dans ce rapport laquelle impose un processus participatif pour arriver à une réforme effectuée en douceur et inclusive. Aux yeux de l'auteur, ceci serait la seule manière de produire une réforme adaptée et sans heurt, prenant en compte tous les enjeux d'une sécurisation foncière, en sus d'une volonté internationale d'investissement responsable. Le PDIDAS, dans sa dénomination, intègre ces aspects pour réussir ce développement inclusif et durable.



Cette étude avait la particularité d'aborder la réglementation foncière et domaniale d'une part, et d'autre part d'ouvrir des perspectives en vue de l'intégration des investisseurs privés dans l'agrobusiness. Cette étude globale sera par la suite détaillée dans une seconde étude concernant le modèle de schéma foncier du PDIDAS.

### **3.1.1 Etude détaillée du modèle de schéma foncier du PDIDAS (2014)**

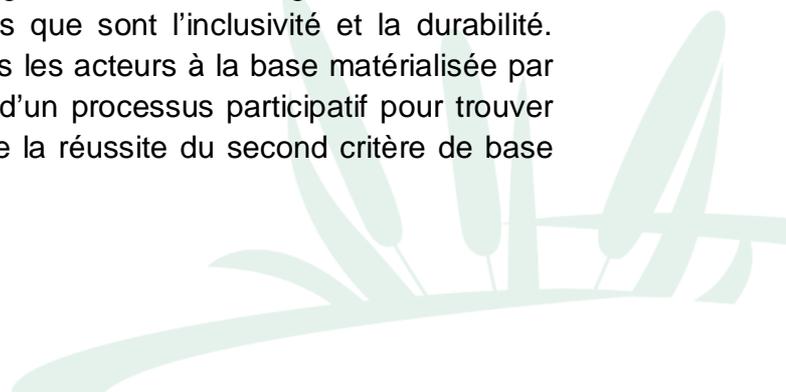
Dans le cadre du suivi de l'instruction du Projet PDIDAS, la proposition d'une démarche foncière qui garantit les intérêts des différentes parties (Collectivités Locales et populations, Investisseurs, Etat), a été posée comme principes de base du schéma de mise en œuvre du projet de Développement Inclusif de l'Agrobusiness.

Cette option 1 est bâtie sur la construction d'un modèle de gestion concertée et de préservation des intérêts des bénéficiaires, par l'instauration d'un équilibre entre les intérêts et les pouvoirs des acteurs. Ainsi dans ce schéma, les Collectivités Locales gardent le contrôle sur la gestion de leur zone de terroir, tout en respectant le dispositif réglementaire et légal et sont dotées d'un cadre et d'un outil qui leur procure des ressources financières additionnelles pour assurer leur développement local. Elles bénéficient aussi d'un transfert de technologie et de savoir-faire indispensables à l'exercice de leurs missions.

Les populations qui, dans le cadre de la première phase de concertation (processus participatif), avaient, de façon unanime, exprimé leur crainte de se voir spoliées de leurs terres, seraient plus rassurées par ce schéma. Les Investisseurs pourront disposer d'un sous-bail, mais dans des conditions qui garantissent la pérennité de leurs investissements, ce qui permettrait d'éviter toute opération de spéculation foncière. L'Etat va jouer, dans ce dispositif, le rôle d'arbitre, d'encadreur, de régulateur du système et veillera à la préservation des intérêts de toutes les parties.

En définitive, l'option 1 relative au schéma d'octroi d'un bail emphytéotique aux collectivités et un sous-bail à l'investisseur, offre plus de garanties pour l'atteinte des objectifs recherchés.

Cette vision stratégique découle des principes directeurs qui fondent le projet PDIDAS à savoir un développement intégré et durable de l'agrobusiness. Cette vision emporte deux éléments essentiels que sont l'inclusivité et la durabilité. L'inclusivité prône une implication de tous les acteurs à la base matérialisée par le déroulement impérieux et nécessaire d'un processus participatif pour trouver des consensus forts en vue d'augurer de la réussite du second critère de base



du PDIDAS à savoir la durabilité. Cela sous-entend que le schéma ne doit en aucun cas déstructurer la paix et l'harmonie sociales, mais au contraire, il doit consolider et raffermir les liens entre tous les acteurs de la gouvernance foncière. Le PDIDAS doit aussi servir d'expérience pour le test de partenariats agro-industriels entre des investisseurs privés et des autochtones sous la supervision des collectivités locales et de l'Etat à travers une sécurisation foncière.

Cette durabilité sous-entend un partenariat réussi entre agro-industriel-collectivités locales et populations sous la supervision de l'Etat. Ce modèle de schéma foncier proposé a pour objectif principal, au-delà de la mise en place d'un partenariat entre investisseur et autochtones, de mettre la collectivité locale, en tant que dépositaire de la souveraineté locale, au centre du processus. L'articulation réussie sera appréhendée à travers les principes directeurs qui gouvernent et confortent ce modèle de schéma foncier. Ce modèle de schéma foncier est structuré autour d'une vision stratégique à travers des objectifs propres au projet PDIDAS qui lui imposent un certain nombre de principes de base.

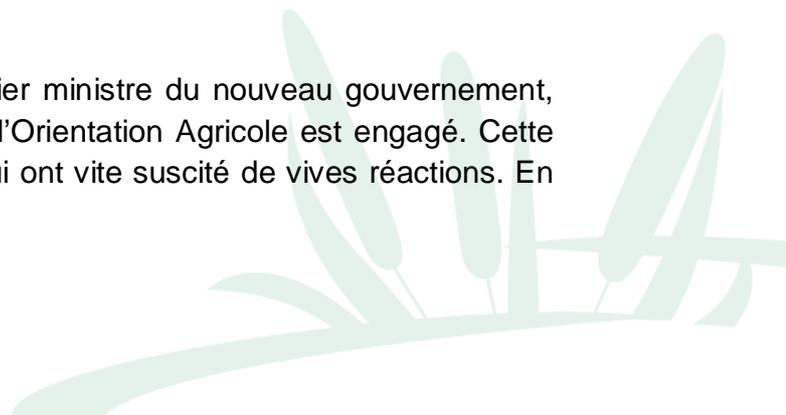
Les principes directeurs qui gouvernent ce schéma foncier et qui guideront sa mise en œuvre sont articulés autour des exigences d'un processus multi-acteurs, ascendant et participatif, dans le respect des directives de la banque mondiale, en faisant appel aux techniques modernes d'inventaire et de cartographie des situations foncières, un renforcement des capacités des producteurs, mais aussi par une assistance et un appui juridique matérialisés par la mise en place de protocoles d'accord transparents et avantageux et le règlement des ambiguïtés juridiques sur les statuts des terres en question.

### ***3.1.1.1 Rappels sur les initiatives de réforme foncière au Sénégal : quelle place pour les droits coutumiers ?***

Le consensus autour de la nécessité d'aller vers une réforme foncière au Sénégal a conduit à certaines initiatives dont les plus importantes peuvent être rappelées. Chacune de ces initiatives implique un certain nombre de conséquences sur les droits légitimes des communautés de base.

### ***La Loi d'Orientation Agricole et la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale entre 2002 et 2004***

En 2002, suite à la déclaration du premier ministre du nouveau gouvernement, un processus devant aboutir à une Loi d'Orientation Agricole est engagé. Cette loi aboutissait à certaines dispositions qui ont vite suscité de vives réactions. En



effet, la gestion des terres devait revenir au Président de la République et une agence des terres rurales devait être mise sur place. Compte tenu des réactions, un nouveau processus est entamé. Il devait aboutir à la LOASP. Cette loi de 2004 avait le mérite d'être portée sur la base d'un processus participatif mais elle a eu un « gout d'inachevé » puisque certains décrets d'application n'ont jamais été pris. Aussi faut-il rappeler qu'elle a permis une avancée significative en reconnaissant l'élevage comme un mode suffisant de mise en valeur des terres et fit la promotion des conventions locales comme outils de gestion concertée des ressources naturelles. Cette loi avait annoncé la réforme foncière dans les deux années suivantes.

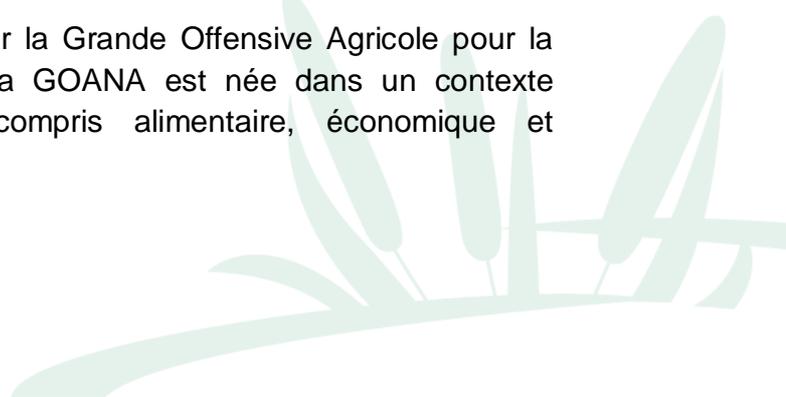
### ***L'étape de la Commission de réforme du Droit de la Terre de 2005***

La nécessité de la réforme foncière au Sénégal dans un contexte de continuité avec la LOASP a conduit à l'installation de la première commission de réforme du droit de la terre sous la présidence du Pr Serigne DIOP. Cette commission n'a jamais travaillé et les quelques idées qui ont fuité notamment la création de zones d'investissement intensifs, n'ont pas été non plus en faveur des droits coutumiers.

### ***Entre 2006 et 2008, une cascade de programmes agricoles de promotion des investissements dans l'agriculture : quel regard sur les droits coutumiers ?***

En 2006, la situation de marasme économique a conduit la jeunesse à se ruer vers les embarcations de fortune pour rallier à tout prix l'*Eldorado* européen. La parade trouvée par le gouvernement fut celle de la promotion du Retour vers l'Agriculture. Un plan fut mis en place et consistait à l'installation des jeunes dans des fermes agricoles. Cette solution allait conduire à des situations de dépossession de terres communautaires jugées « oisives » au profit de nouveaux investisseurs attirés par les opportunités alléchantes du marché. La même dynamique conduit en 2007 à la création de la zone d'investissement agricole vers la zone de la petite cote confiée à l'APIX qui fait office de guichet unique des investissements au Sénégal. Avec cette première initiative, le gouvernement concrétisait sa nouvelle politique de promotion des investissements dans l'agriculture comme une solution politique à beaucoup de maux avec lesquels les populations sont confrontées.

Ce Plan REVA a débouché en 2008 sur la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GAONA). La GOANA est née dans un contexte spécifique de crises mondiales y compris alimentaire, économique et



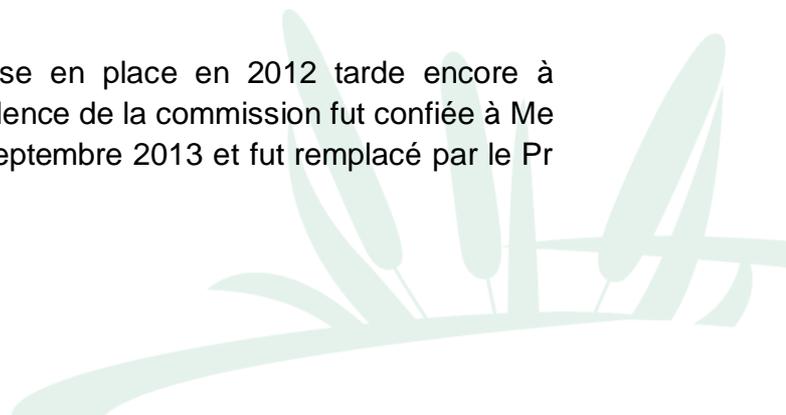
énergétique. La réponse du gouvernement à la crise alimentaire appelait à l'intensification de la production agricole compte tenu des opportunités physiques dont le pays dispose. En effet, le Sénégal, sur certaines de ses parties, dispose de terres arables bien arrosées et les conditions climatiques peuvent permettre de réaliser trois campagnes dans l'année. Le gouvernement demandait de s'affranchir des conditions rigides de la Loi sur la domaine national et d'affecter les terres à tous ceux qui ont les capacités de mise en valeur des terres afin de relever le défis de la productivité. Malheureusement, cette initiative allait conduire à la ruée vers les terres rurales aussi bien par les investisseurs nationaux qu'internationaux. L'accaparement des terres est d'autant plus réel que les hommes politiques ont manifesté une grande boulimie foncière. Le ministère des collectivités locales a vite réagi en demandant l'approbation du ministère pour toute affectation dépassant 100 hectares. Il faut noter que la boulimie foncière a conduit à des situations regrettables de mort d'hommes dans des contrées où les communautés se sont opposées vivement à une dépossession de leurs ancestrales.

La même situation prévaut actuellement avec l'avènement du nouveau régime. Les terres communautaires continuent à être données aux investisseurs sur la base de procédures opaques définies par le gouvernement. Le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle continue. Les investisseurs étrangers s'installent. Le PDIDAS est une initiative parmi tant d'autres comme celle du ministère de la jeunesse qui, pour trouver une solution à l'emploi des jeunes, met en place le projet de développement des zones agricoles communautaires pour fixer les jeunes dans le domaine agricole. Cette initiative évolue en parallèle avec le programme défini par l'Agence Nationale d'Insertion dans le Domaine Agricole (ANIDA). Pour y voyons une menace pour les terres communautaires et partant sur les droits coutumiers sur ces terres.

A côté du PDIDAS dont la mise en œuvre a nécessité la définition d'un schéma foncier d'investissement, on peut rappeler la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN). Cette alliance débouche sur l'engagement de dix sept firmes pour la réalisation d'investissements agricoles au Sénégal. Aucune garantie n'a été donnée pour la sauvegarde des droits communautaires.

***La Commission Nationale de Réforme Foncière : une dernière tentative, tant d'espoirs***

La commission de réforme foncière mise en place en 2012 tarde encore à produire ses premiers résultats. La présidence de la commission fut confiée à Me Doudou NDOYE qui a démissionné en septembre 2013 et fut remplacé par le Pr



SOURANG. Jusqu'à présent, aucun résultat n'a été obtenu. Le processus de maturation de la réforme est toujours en gestion. L'espoir est permis.

En somme, il est bon de convenir que toutes les études et toutes les initiatives du gouvernement en matière foncière reposent sur la politique « implicite » définie par le gouvernement et portant sur la promotion des investissements et de la propriété privée. La tendance lourde qui se dégage à ce niveau est que, de plus en plus, le gouvernement opte pour l'intensification agricole. Cette position est rappelée presque par toutes les déclarations de politique générale des différents premiers ministres. Actuellement, le débat est réel entre l'agrobusiness et l'agriculture familiale. La position du gouvernement dans le Plan Sénégal Emergent est celui de la recherche de synergie/complémentarité entre l'agriculture commerciale et l'agrobusiness mais dans le fond, les quelques fermées intégrées prévues pour la modernisation de l'agriculture familiale ne saurait suffire.

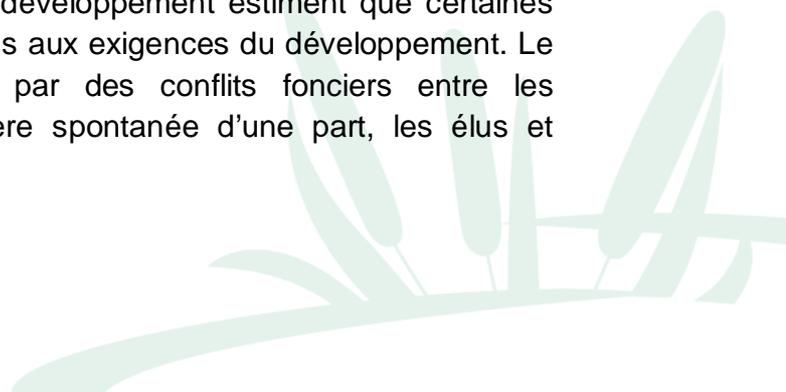
### **3.2 Rappel des études et positionnements des acteurs non étatiques**

Nous nous intéresserons à l'étude du conglomérat d'ONG au Sénégal, le CONGAD, mais nous évoquerons quelques positions de quelques acteurs clés de la société civile, politiques et économique.

#### **3.2.1 Rappel sur l'étude du CONGAD**

Une étude va nous intéresser car étant publiée par une structure de renommée dans le vaste champ d'intervention des organismes de la société civile au niveau du Sénégal. Il s'agit de l'étude du CONGAD sur la gouvernance du foncier agro-sylvo pastoral dans les régions de Louga, Saint Louis et Matam.

On retient de cette étude que le traitement adéquat de la question foncière, fondement de la politique agricole, est dans l'impasse depuis 1996, année durant laquelle la 1ère tentative de réforme a été faite. De l'avis de nombre de spécialistes du foncier, la Loi sur le Domaine National (LDN) est une construction juridique originale. Des élus locaux et des responsables de l'administration territoriale lui reconnaissent un caractère des plus démocratiques, pour ne pas dire révolutionnaire par rapport au droit coutumier auquel elle s'est substituée. Néanmoins, l'État et les partenaires au développement estiment que certaines dispositions de cette loi ne répondent plus aux exigences du développement. Le contexte est particulièrement marqué par des conflits fonciers entre les populations agissant souvent de manière spontanée d'une part, les élus et



l'administration. L'État, qui a reconnu « l'inadéquation de la politique foncière », travaille à imposer ses choix en excluant les acteurs à la base et la société civile.

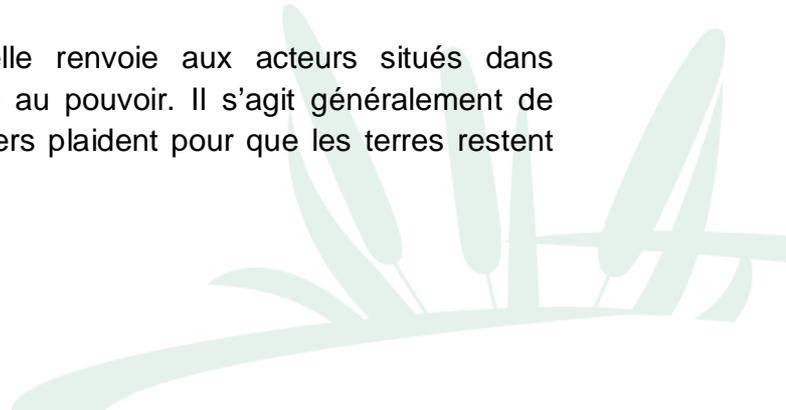
Réformer le foncier est un choix de société. Cela revient à changer les rapports entre les personnes et les communautés mais aussi la relation à la terre et aux ressources naturelles. Il est nécessaire de prendre en compte les intérêts de tous les acteurs et de négocier des compromis avec eux. Mais, l'État a privilégié une approche technocratique faisant appel à des experts, alors qu'il s'agit d'abord de prendre en compte les différents usages et enjeux du foncier, préciser pour quoi et pour qui on veut changer la législation actuelle avant de mettre sous forme juridique les choix négociés par les acteurs. Au niveau de tous les pôles de réflexion (CNCR, ONG, association des élus locaux etc.) sur la réforme foncière on s'accorde sur le principe de la formulation participative d'une nouvelle politique foncière conciliant les intérêts des paysans et les exigences de la modernisation agricole. L'option du CONGAD de mener l'étude sur le foncier agro-sylvo- pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam a l'avantage de couvrir une partie assez importante du territoire national qui présente une grande diversité de situations foncières.

### 3.2.2 Quelques positions des acteurs de la société civile et politique

La société civile est très active dans la défense des acteurs du monde rural. Elle est en position avancée dans la lutte contre l'accaparement et le bradage des terres. Son action quotidienne a permis de dégager quelques positions centrales de toutes les organisations de base. En effet, la société civile se mobilise pour le respect du moratoire dans la cession des terres rurales jusqu'à l'avènement de la réforme foncière (ENDA PRONAT). Elle se mobilise aussi dans la défense des zones menacées par l'agrobusiness (CNCR, ACTION AID) et les industries extractives (CICODEV).

Aussi, il faut mentionner le processus de formulation des propositions paysannes entamé par le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR). Les propositions formulées en 2004 ont été réactualisées en 2012 avec l'appui de l'IPAR. Ces propositions obtenues sur la base de consultations élargies à tous les acteurs du monde rural ont débouché sur certaines recommandations dont beaucoup plaident pour le respect et la reconnaissance du droit coutumier.

Quant à la société civile politique, elle renvoie aux acteurs situés dans l'escarcelle politique sans être inféodée au pouvoir. Il s'agit généralement de l'association des élus locaux. Ces derniers plaident pour que les terres restent



dans leur compétence de gestion parce qu'ils connaissent mieux que quiconque les réalités de base et que la gestion foncière doit se faire sur la base du principe de subsidiarité.

### **3.2.3 Positionnement du Patronat**

Le Patronat sénégalais soutient naturellement l'investissement puisqu'il intervient dans le secteur de la production de biens et de services. Sa position est rendue publique par l'union des notaires du Sénégal qui s'emploie pour une immatriculation des terres. Cette recommandation ne permettra pas la reconnaissance des droits fonciers légitimes.

## **3.3 Rappel des études produit par les partenaires au développement/ (LGAF/banque mondiale)**

Cette étude garde toutefois la particularité d'avoir été commanditée par la banque mondiale mais exécutée par une structure membre de la société civile à savoir l'IPAR. Le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) est un outil de diagnostic qui permet d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays. Le CAGF est un processus participatif qui a démarré au Sénégal en octobre 2012 et 2013, avec qui se poursuivra jusqu'en juin l'organisation de l'atelier de restitution des résultats aux décideurs politiques. L'outil s'appuie de manière systématique sur le savoir-faire local et sur des données existantes, plutôt que sur une expertise étrangère au pays.

Le CAGF donne une vision synoptique de certains thèmes qui ont jusque-là fait l'objet d'un traitement séparé. Le processus a permis sur les aspects clés de la d'établir un consensus gouvernance foncière et de définir des actions prioritaires concernant:(i) les données manquantes qui sont pourtant pertinentes pour améliorer la gouvernance foncière; (ii) les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réforme réglementaire ou institutionnelle, et les interventions visant à améliorer la gouvernance foncière à une plus grande échelle (par exemple en renforçant les droits fonciers et en améliorant leur application) ; et, (iii) les critères permettant d'évaluer également à mettre en place un processus l'efficacité de ces mesures. Le CAGF contribue, en permettant de suivre, à long terme et de manière systématique, les progrès accomplis dans l'amélioration de la gouvernance foncière.

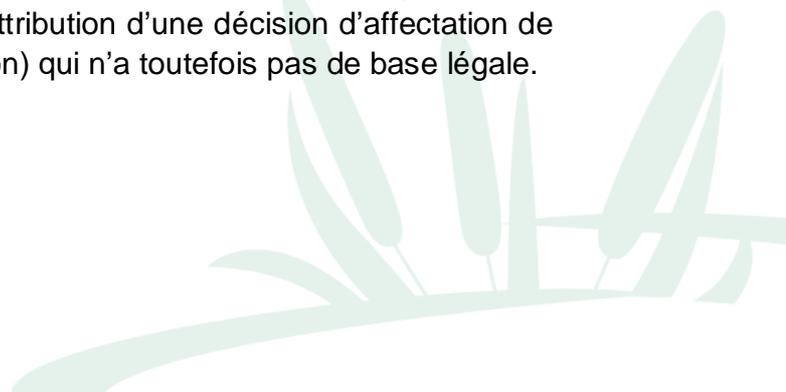


L'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal s'est appuyé sur la prise en compte de vingt et un (21) Indicateurs de Gouvernance Foncière (IGF) qui sont regroupés en cinq (5) grands modules ou thématiques. Ces modules portent sur : (i) la tenure foncière (cadre juridique et institutionnel) ; (ii) la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité ; (iv) l'accès public aux informations foncières) ; et (v) la résolution des litiges et la gestion des conflits. En plus de ces cinq modules, il a été retenu une thématique facultative portant sur les acquisitions de terres à grande échelle. Il convient de mentionner que, pour chaque module, des indicateurs spécifiques ont été définis. Ces IGF comportent plusieurs dimensions qui ont été soumises à l'évaluation.

Pour chacune des dimensions, l'évaluation a consisté à sélectionner une réponse appropriée dans une liste d'options préalablement codifiées. Les notes sont comprises entre A et D ; la note A correspondant à la meilleure situation possible, et la note D à la situation la moins enviable. La note B renvoie à une situation moyennement bonne et la note C traduit une nécessité regroupant des personnes d'amélioration. Les IGF ont été évalués par des panels d'experts ressources ayant une bonne maîtrise de la thématique soumise à leur examen. Ces spécialistes ont échangé au cours des huit (8) panels organisés sur les dimensions à évaluer et sont parvenu à un consensus sur la note à attribuer, avant de formuler des recommandations qui ont été consignées dans huit (8) aide-mémoires.

En ce qui concerne la cadre institutionnel et législatif, les panélistes considèrent que le cadre institutionnel et législatif système de tenure foncière n'est pas satisfaisant. L'exigence d'une réforme foncière est régulièrement réaffirmée depuis près de deux décennies, mais le processus tarde à se concrétiser à cause de divergences de fonds entre les différents groupes d'acteurs sur les finalités, les enjeux et les modalités de conduite de cette réforme.

Le système de tenure en vigueur revêt un caractère paradoxal. La loi de 1964 sur le domaine national dispose que les droits coutumiers sont supprimés. Dans les faits, la majorité de la population rurale et urbaine considère que c'est la légitimité coutumière qui prévaut toujours dans la gestion des terres. En milieu rural, cet état de fait influe fortement sur les décisions des conseils ruraux en matière d'affectation des terres. En effet, ces derniers reconnaissent les droits coutumiers qui servent de base pour les transactions foncières; lesquelles font l'objet d'une régularisation *a posteriori* (attribution d'une décision d'affectation de la parcelle au bénéficiaire de la transaction) qui n'a toutefois pas de base légale.



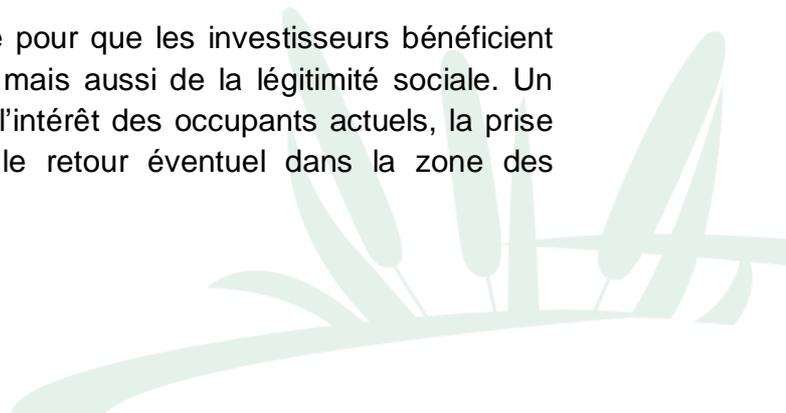
Par ailleurs, l'exercice de prérogatives en matière de gestion par les conseils ruraux est entravé par la non disponibilité des outils de gestion foncière, la faiblesse des moyens d'intervention des commissions domaniales chargées d'instruire sur le terrain les dossiers d'affectation et de désaffectation et la non matérialisation instaure une situation d'imbroglio foncier dans plusieurs communautés rurales.

En milieu urbain, les terres individuelles faisant l'objet de titres fonciers sont enregistrées. Toutefois, elles représentent une proportion relativement faible par rapport à l'ensemble des parcelles qui sont occupées en zone urbaine où la gestion foncière est caractérisée par l'importance des formes d'habitat non planifiées (habitat spontané, régulier et irrégulier). Les dispositions légales permettent la régularisation, mais cette procédure est souvent rendue difficile par les goulots d'étranglement administratifs et les difficultés de recouvrement du produit de la vente des parcelles.

#### **4 LA PLACE RESERVEE AUX DROITS COLLECTIFS FONCIERS**

Les modalités d'accès à la terre et aux ressources naturelles ont connu des mutations profondes qui sont le fait de trois facteurs que sont : les règles traditionnelles antérieures à la colonisation qui sont toujours d'actualité, les règles et principes de tenure modernes consacrées par le droit positif et une pratique qui allie à la fois les systèmes classique et moderne d'appropriation et d'exploitation des terres. Par conséquent, les terres qui font l'objet d'exploitation par des groupements de personnes doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics (Etat, collectivités locales) et des investisseurs privés qui doivent s'inscrire dans une dynamique de prise en compte sérieuse des droits collectifs fonciers. Il en est ainsi dans la mesure où ces droits collectifs revêtent un caractère légal s'ils découlent d'une affectation commune octroyée aux membres de la communauté regroupés en association. Néanmoins, il faudrait souligner que les investissements réalisés par l'Etat ou les investisseurs privés doivent être profitables à la Nation toute entière et non seulement aux occupants des zones concernées, d'ailleurs souvent trop peu nombreux pour les faire fructifier.

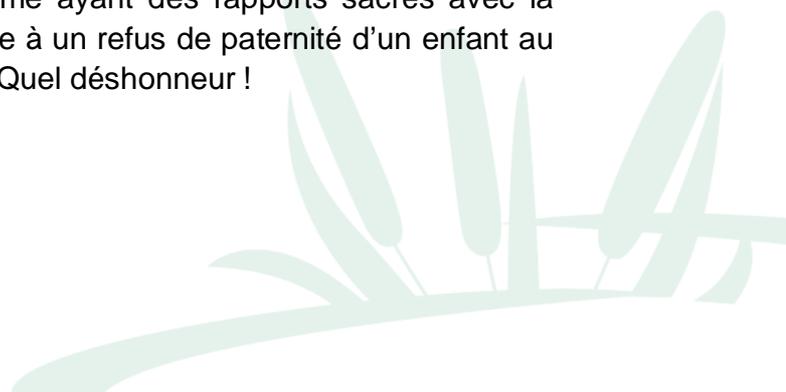
En somme, tout doit être mis en œuvre pour que les investisseurs bénéficient non seulement de la légitimité juridique mais aussi de la légitimité sociale. Un équilibre doit donc être recherché entre l'intérêt des occupants actuels, la prise en compte de leurs besoins à venir, le retour éventuel dans la zone des



occupants originaires, "émigrés économiques" et les nouveaux venus porteurs de projets divers.

Au-delà de la réglementation et de la législation, la jurisprudence constitue un rempart contre les agressions des détenteurs de droits fonciers et celle-ci ne cesse de se prévaloir sa mission de gardien des libertés individuelles et collectives en les protégeant contre toutes sortes de violations. L'affaire relative à la communauté Endorois au Kenya demeure un exemple illustratif. En effet, en 1973, la communauté Endorois a été dépossédée de ses terres ancestrales. Le lac Bogoria, situé au cœur de la vallée du Rift au Kenya, devait devenir une réserve de faune. L'absence de consultation de la communauté, ou le fait qu'elle n'a pas reçu de pâturages adéquats à titre d'indemnisation suite à son expulsion, a décimé le bétail de la communauté d'éleveurs. Suite à cela, et suite au fait que les Endorois n'ont ensuite pas été impliqués dans la gestion et le partage des bénéfices de la réserve, les Endorois sont tombés dans la pauvreté. A travers cette affaire, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui met en œuvre la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, a souligné que les communautés ne devraient pas être considérées comme des bénéficiaires passives du processus de développement, mais plutôt comme des parties prenantes actives des politiques de développement. La Commission a indiqué que les communautés qui étaient auto-suffisantes avant les investissements extérieurs dans les terres deviennent souvent dépendantes de l'aide après avoir été spoliées.

L'argument de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples prouve que tout projet de réforme du foncier doit se faire de par et pour les populations dans le respect de leurs droits et la sauvegarde de leurs intérêts à court, moyen et long terme. Car procéder à l'aliénation des droits fonciers des communautés c'est comme priver celles-ci le droit de survie or la sacralité de la personne physique trouve sa consécration dans la Constitution qui se trouve au sommet de la hiérarchie des normes. Il revient donc à l'Etat de garantir le respect et la sauvegarde des intérêts des communautés au cours du processus devant aboutir à la mise en œuvre des entreprises de réforme sous peine de violer le contrat social qui le lie avec les citoyens. Si le droit de la succession se fonde sur les liens de sang entre les héritiers et la personne de cujus à travers des pièces justificatives et des témoins de bonne foi pour procéder au partage des biens, il faut considérer certains exploitants comme ayant des rapports sacrés avec la terre et l'aliénation de ce droit s'apparente à un refus de paternité d'un enfant au cours du partage des biens de son père. Quel déshonneur !



La prise en compte des droits collectifs est une affaire plus que sérieuse et l'Etat en doit être conscient. De nombreuses études sont faites pour les Etats, par les partenaires au développement pour faire ressortir la nécessité de la sauvegarde des droits collectifs par leur intégration dans les projets de réforme foncière.

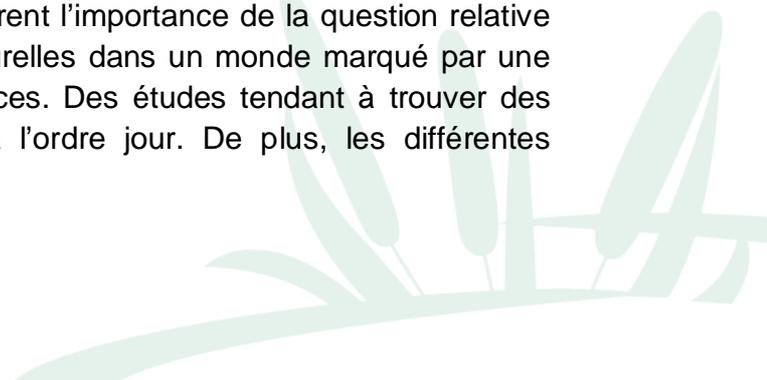
## **5 LES LIMITES DES ETUDES DANS LA PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DES DROITS COLLECTIFS SUR LE FONCIER.**

La protection des droits des communautés à la terre et aux ressources naturelles est bien établie dans le droit international et régional. Cette protection est fondée sur plusieurs droits humains corrélés protégés par le droit international, y compris le droit de propriété, à l'alimentation, à la culture, au logement, à l'autodétermination, à la non-discrimination et au développement.

Les lois internationales exigent également que les processus nationaux de réforme législative et politique soient participatifs lorsque les droits communautaires peuvent être affectés.

Des initiatives émergent de partout et des études se préoccupent davantage de la gestion du foncier et des ressources naturelles. Cela prouve à suffisance l'enjeu de la terre et les ressources naturelles qui s'y rattachent. Le principe directeur des réformes s'articule autour de la règle d'or selon laquelle la terre doit être rationnellement exploitée aux fins d'assurer un développement remarquable des ayants droits. A ce titre, l'initiative des droits et des ressources (RRI) constitue un miroir d'aide à la prise de décision pour une meilleure appropriation de la terre et des ressources naturelles par les populations locales. Sous, ce rapport, nous pouvons dire que "Right Resource Initiative" permet une protection des couches défavorisées ou vulnérables qui elles aussi doivent pouvoir bénéficier au même niveau tous les avantages des ressources naturelles que les autres catégories de personnes physiques ou morales.

La mondialisation des problèmes environnementaux et de la gestion des ressources naturelles constitue un déclic de la littérature abondante sur les règles et les principes porteurs d'un monde où la répartition de ces ressources et richesses régira l'action de toutes les entreprises. Les conférences internationales de Rio et Stockholm illustrent l'importance de la question relative à l'environnement et les ressources naturelles dans un monde marqué par une dégradation progressive de ces ressources. Des études tendant à trouver des réponses adéquates à ce fléau sont à l'ordre jour. De plus, les différentes



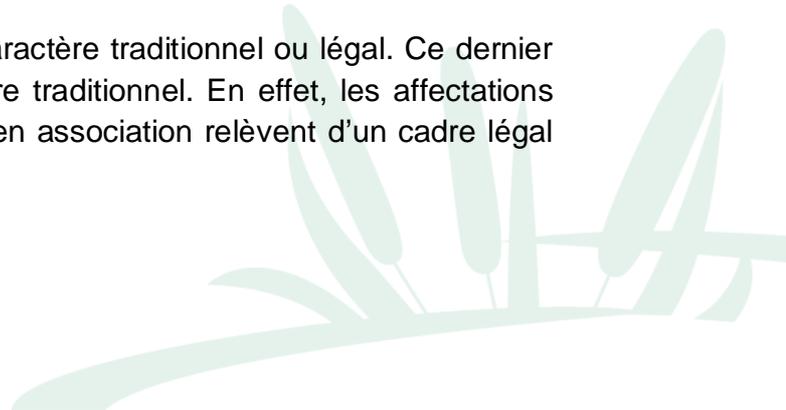
réformes foncières et domaniales sont précédées d'études d'impact socio, économique et culturel en vue de tester leurs chances d'approbation et ou de désapprobation par les destinataires. La réforme foncière et domaniale de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 entamée depuis 2005 qui n'a pas encore fini par s'imposer en constitue une parfaite illustration. Malgré les nombreuses études suivies de recommandations, la réforme foncière demeure en état de genèse. La complexité d'une réforme foncière et domaniale tient au fait qu'elle doit impérativement prendre en compte les intérêts parfois contradictoires de l'Etat, des collectivités locales, des investisseurs privés et des exploitants.

Au-delà des études réalisées au niveau international, régional et local, on note une avancée significative dans la recherche des réponses pour une rationalisation et une pérennisation des ressources naturelles. La création d'institutions à cet égard démontre la volonté manifestement exprimée au niveau international, régional et local de mettre à profit les ressources naturelles d'une manière efficace, rationnelle et durable. Cette dynamique volontariste est porteuse de perspectives susceptibles d'agréger les droits collectifs.

## **6 LES PERSPECTIVES D'UNE INTEGRATION EFFECTIVE DES DROITS COLLECTIFS**

Des recommandations issues d'études, des rencontres internationales, régionales voire nationales ne manquent pas, les perspectives sont claires mais la mise en application demeure problématique. En effet, toute réforme de quelque nature qu'elle soit pour aboutir aux résultats escomptés doit prendre en compte les données sociologiques et historiques des populations qu'elle soumette au respect des règles et principes qu'elle contienne. A ce titre, la prise en compte de la dimension sociale dans les projets de réforme doit constituer un des principes fondamentaux qui se situe en bonne place. Moduler les textes juridiques en fonction des données sociales constitue un pari de réussite de tout projet de réforme. Pour cela, des actions de concertations avec les populations doivent être menées en permanence par les techniciens et les pouvoirs publics tout en prenant en compte les préoccupations de ces populations et les considérer comme actrices principales dans le processus de réforme engagée.

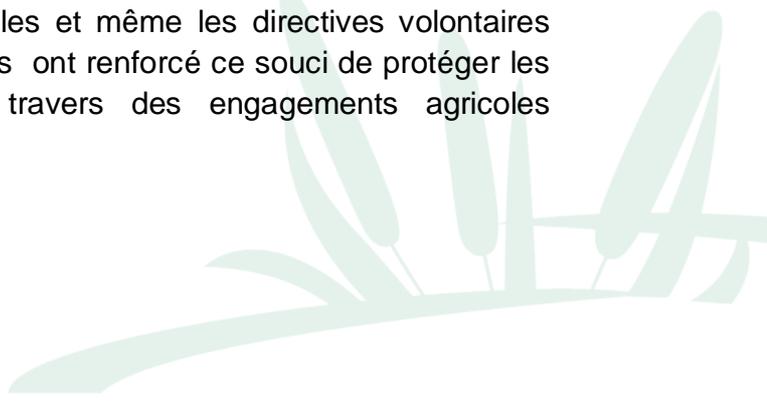
Les droits collectifs peuvent revêtir un caractère traditionnel ou légal. Ce dernier est moins problématique que le caractère traditionnel. En effet, les affectations octroyées à des personnes regroupées en association relèvent d'un cadre légal



et réglementaire alors que les ayants droits qui ne détiennent pas un titre d'affectation revêtant le cachet officiel des autorités légalement instituées à cet effet peuvent être soumis à des décisions de désaffectation au regard de la loi. Cependant, le Sénégal, pays dans lequel la coutume garde encore une place importante laisse un peu le soin au Droit de primer sur la tradition. Ainsi, il serait discutable de se murer derrière la loi pour procéder à des désaffectations aux exploitants de terres qui ne détiennent pas de titres. C'est pourquoi, il faut dégager des voies qui leur permettraient de procéder à la régularisation des terres exploitées condition indispensable et préalable à la sécurisation foncière. La sauvegarde des droits collectifs est par conséquent subordonnée à la régularisation des parcelles exploitées selon les coutumes et usages traditionnels. Ce cheminement constitue un faisceau d'indices pour une valorisation des potentialités locales sans préjudice aux droits acquis selon les coutumes et usages traditionnels. La répétition de précédents dans le temps et l'obligation de se conformer à une norme localement admise sont les soubassements du droit local traditionnel.

## 7 CONCLUSION

La revue des études produites par le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement sur le foncier et la prise en compte des droits des communautés ne sont pas nombreux et aussi pas très accessibles. En effet, à part les études produites par les membres de la société civile, tous les autres documents sont assez souvent rangés dans les bureaux des structures publiques en l'absence de toute diffusion. La place réservée à la prise en compte des droits collectifs est assez mitigée en ce sens que les études sont difficilement accessibles pour les populations surtout rurales. La finalité première de ces études est surtout de documenter des situations et réalités afin de permettre la mise en œuvre de projets et programmes publics de développement. Mais n'empêche, la prise en compte des droits collectifs est devenue aujourd'hui un impératif et une responsabilité de la part des pouvoirs publics. La société civile a une mission importante à jouer dans ce sens afin d'éveiller les citoyens et de rappeler les engagements des institutions et partenaires au développement pour une effectivité de ces droits collectifs. Le droit à la terre surtout pour les communautés autochtones est devenu un enjeu de taille et une bataille sans fin entre acteurs aux intérêts assez souvent divergents. Les conventions internationales et même les directives volontaires consacrées par les nations dites civilisées ont renforcé ce souci de protéger les droits fonciers des communautés à travers des engagements agricoles responsables et contrôlés.



En dernier lieu, il faut reconnaître que l'engagement en faveur du respect des droits coutumiers est d'autant plus difficile que le gouvernement semble déjà avoir fait son option qui est celui de la promotion sauvage des investissements directs étrangers et nationaux dans l'agriculture.

