

# Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière au Sénégal (CAGF)

*Rapport final*

Dr Oussouby TOURE, sociologue rural, coordonnateur de l'équipe de recherche  
Dr Cheikh Oumar BA, socio-anthropologue  
Pr Abdoulaye DIEYE, juriste foncier  
M. Mame Ounéta FALL, spécialiste administration foncière  
Dr Sidy Mohamed SECK, géographe

Avec l'appui permanent du Coordonnateur national, M. Nadjirou SALL

12 mai 2013



Etude commanditée par la Banque Mondiale

## Sommaire

1.	Résumé exécutif.....	5
1.1	Introduction générale.....	5
1.2	Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière.....	5
1.3	Résultats d'analyse au Sénégal par les panels.....	6
<b>2.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>10</b>
2.1	Présentation du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière.....	10
2.2	Thématiques évaluées .....	11
1.3	Notation des indicateurs.....	11
1.4	Conduite du processus CAGF au Sénégal.....	12
1.4.1	Coordination du processus CAGF .....	12
1.4.2	Ancrage institutionnel .....	12
1.4.3	Démarche méthodologique développée.....	13
<b>3.</b>	<b>Présentation générale et données sur le Sénégal</b> .....	<b>14</b>
3.1	Informations générales sur le Sénégal.....	14
3.1.1	Données physiques .....	14
3.1.2	Contexte historique et politique .....	15
3.1.3	Données économiques .....	17
3.1.4	Organisation du système administratif et territorial .....	18
3.2	Contexte foncier .....	19
3.2.1	Régimes fonciers au Sénégal .....	19
2.2.2	Evolution des politiques foncières .....	22
2.2.3	Institutions impliquées dans la gestion foncière .....	25
3.3	Typologie des tenures foncières.....	32
3.3.1	Tenure formelle .....	32
3.3.2	Tenure coutumière.....	33
3.3.3	Compilation de la typologie des tenures foncières .....	34
3.4	L'accès des femmes au foncier : des avancés juridiques pour un accès équitable à la terre bloqués par la persistance des pesanteurs socioculturelles.....	37
3.4.1	Avancées importantes dans les dispositions des textes en vigueur concernant l'accès des femmes à la terre .....	37
3.4.2	Persistance d'une grande vulnérabilité foncière des femmes rurales .....	38
2.4.3	Des situations contrastées selon les zones agro-écologiques et les couches sociales .....	38
2.4.4	Un meilleur accès des femmes urbaines à la terre .....	40
<b>4.</b>	<b>Résultats du processus CAGF</b> .....	<b>40</b>
4.1	Cadre légal et institutionnel (tenure foncière).....	40
4.1.1	Résultats des notations par la session de panel .....	41
4.1.2	Reconnaissance du continuum des droits fonciers (IGF 1) .....	41
4.1.3	Respect des droits foncier (IGF 2) .....	43
4.1.4	Mécanismes de reconnaissance des droits (IGF 3).....	46
4.2	Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité.....	54
4.2.1	Résultats des notations par les panels .....	54
4.2.2	Transparence des restrictions sur l'utilisation des terres (IGF 7).....	54
4.2.3	Efficacité du processus de planification de l'occupation du sol (IGF 8).....	56
4.2.4	Rapidité et prévisibilité des procédures d'autorisation de l'utilisation des terres (IGF 9).....	57
4.2.5	Transparence dans l'estimation des valeurs foncières (IGF 10) .....	58

4.2.6	Efficacité de la collecte des taxes et impôts fonciers (IGF 10 et IGF 11) .....	60
4.3	Gestion des terres publiques .....	61
4.3.1	Résultats des notations par la session de panel .....	62
4.3.2	Identification et gestion transparente des terres publiques (IGF 12) .....	62
4.3.3	Justification et célérité des procédures d'expropriation (IGF 13) .....	63
4.3.4	Transparence et équité des procédures d'expropriation (IGF 14) .....	63
4.3.5	Transparence des procédures et prise en compte de la valeur économique (IGF 15) .....	65
4.3.6	Complétude des informations foncières (IGF 16) .....	66
4.4	Accès public aux informations foncières.....	67
4.4.1	Fiabilité des informations foncières (IGF 17).....	68
4.4.2	Rentabilité et soutenabilité financière (IGF 18).....	68
4.4.3	Transparence (IGF 19).....	70
4.5	Résolution des litiges et gestion des conflits.....	71
4.5.1	Attribution des responsabilités (IGF 20).....	71
4.5.2	Peu de conflits en attente de résolution (IGF 21).....	74
4.6	Module additionnel : Acquisition de terres à grande échelle .....	74
4.6.1	Résultats des notations par la session de panel .....	75
4.6.2	Le foncier.....	75
4.6.3	Les investissements.....	77
4.6.4	Les garanties d'ordre social et environnemental .....	78
<b>5.</b>	<b>Analyse et recommandations sur la politique foncière.....</b>	<b>79</b>
5.1	Synthèse des notations CAGF .....	79
5.2	Forces et faiblesses de la gouvernance foncière au Sénégal.....	83
5.2.1	Cadre légal et institutionnel (tenure foncière).....	83
5.2.2	Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière.....	85
5.2.3	Gestion des terres publiques.....	86
5.2.4	Accès public aux informations foncières.....	88
5.2.5	Résolution des litiges et gestion des conflits.....	89
5.2.6	Acquisition de terres à grande échelle.....	90
5.2.7	Analyse du point de vue de l'équité et du genre.....	91
5.3	Recommandations portant sur les indicateurs de gouvernance foncière .....	92
5.4	Prochaines étapes .....	93
6.	Références bibliographiques.....	94
7.	Liste des participants .....	95

## Sigles

<b>IGF</b>	Indicateurs de Gouvernance Foncière
<b>APIX</b>	Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux
<b>POAS</b>	Plan d'occupation et d'Affectation des sols
<b>DGID</b>	Direction Générale des Impôts et Domaines
<b>CAGF</b>	Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (en anglais : LGAF)
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>IFPRI</b>	International Food Policy Research Institute
<b>CNCR</b>	Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux
<b>IPAR</b>	Initiative Prospective Agricole et Rurale
<b>ATGE</b>	Acquisitions de terres à grande échelle
<b>UCAD</b>	Université Cheikh Anta DIOP
<b>UGB</b>	Université Gaston Berger
<b>LGAF</b>	Land Governance Assessment Framework
<b>ANSD</b>	Agence nationale de la statistique et de la démographie
<b>OMVS</b>	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
<b>AOF</b>	Afrique Occidentale Française
<b>ESAM</b>	Enquête sénégalaise auprès des ménages
<b>DPEE</b>	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
<b>LDN</b>	Loi sur le domaine national
<b>DGID</b>	Direction Générale des Impôts et Domaines
<b>CDI</b>	Charte du Domaine Irrigué
<b>LOASP</b>	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
<b>CNRDT</b>	Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>REVA</b>	Retour Vers l'Agriculture
<b>GESTES</b>	Le Groupe d'Etudes et de Recherches Genre et Sociétés
<b>CDI</b>	Charte du Domaine Irrigué
<b>SAED</b>	Société Nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
<b>CCOD</b>	Commission de Contrôle des Opérations Domaniales
<b>GOANA</b>	Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance
<b>POAS</b>	Plan d'occupation et d'affectation du sol
<b>POS</b>	Plan d'occupation du sol
<b>PDU</b>	Plans directeurs d'urbanisme
<b>SDAU</b>	Schémas directeurs d'aménagement d'urbanisme
<b>SODAGRI</b>	Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal

# 1. Résumé exécutif

## 1.1 Introduction générale

Au niveau mondial, la nécessité d'une évaluation systématique de la gouvernance foncière découle de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il y a une croissance forte de la demande de terres au niveau national et aussi à l'échelle mondiale pour la production d'aliments, de biocarburants et de fibres. A cela s'ajoutent la demande de terres pour la croissance urbaine. Il y a aussi la nécessité d'une transformation structurelle du secteur agricole, en vue d'augmenter les revenus des producteurs et de faciliter le transfert de la main-d'œuvre hors du secteur agricole.

Les modalités institutionnelles de gestion des terres, c'est à dire la gouvernance foncière, se sont imposées comme un facteur clé pour une croissance durable et une réduction significative de la pauvreté. Cependant, du fait de la fragmentation institutionnelle, se traduisant par un émiettement de la responsabilité foncière entre plusieurs institutions publiques souvent mal coordonnées, on note un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application concrète. De plus, la complexité et la spécificité du contexte propre aux questions foncières, ainsi que la résistance d'individus et de groupes sociaux qui profitent du statu quo dans le domaine foncier et qui sont donc hostiles à toute réforme limitent fortement les progrès en matière de gouvernance foncière. Celle-ci interpelle les différents acteurs sur leur capacité à réaliser un consensus, au terme de l'exercice d'évaluation de la gouvernance foncière.

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 qui se poursuivra jusqu'en juin 2013, avec 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 d'établir un consensus sur les aspects clés de la 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 l'efficacité de ces mesures. Le CAGF contribue également à mettre en place un processus permettant de suivre, à long terme et de manière systématique, les progrès accomplis dans l'amélioration de la gouvernance foncière.

## 1.2 Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière

L'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal s'est appuyée 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 ; (iii) la gestion des terres publiques ; (iv) l'accès public aux informations foncières (administration foncière) ; 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 d'amélioration. Les IGF ont été évalués par des panels d'experts regroupant des personnes 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.

### 1.3 Résultats d'analyse au Sénégal par les panels

En ce qui concerne **le cadre institutionnel et législatif**, les panélistes considèrent que le 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 des terres par les conseils ruraux est entravée 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 la non matérialisation fréquente des parcelles affectées, tous facteurs qui ont instauré 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.

Au sujet de **la planification de l'utilisation du sol, de la gestion et de la fiscalité foncière**, le panel a mentionné l'existence en zone urbaine, selon le type de domaine et de droit, de restrictions sur l'occupation du sol, la propriété et le transfert de la terre (en particulier les restrictions sur les prix et les loyers qui sont définies par le décret 81-683 du 16 juillet 1983 fixant

les conditions d'évaluation des immeubles). Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas pleinement appliquées.

Les terres du domaine national, en zone urbaine font l'objet de diverses transactions. De même, les opérations domaniales qui requièrent une autorisation préalable des services de la conservation des domaines et de la division de contrôle économique chargée des opérations domaniales ne sont pas déclarées.

Sur un autre plan, les panelistes ont relevé des problèmes liés à la non mutation de titres fonciers, de baux ou de droits réels qui sont cédés ou vendus à d'autres particuliers. Ces derniers se limitent souvent à l'acte de vente, qui ne traduit qu'une transaction financière, sans que cela soit inscrit dans le registre de la conservation foncière. Dans la mesure où cette opération a un coût financier, certains acteurs préfèrent l'éviter.

Le panel a souligné également que les règles d'urbanisme et les servitudes relatives à l'habitat, à la salubrité et à l'usage des parcelles ne sont souvent pas respectées en zone urbaine, en raison de la négligence ou de l'insuffisance de moyens des services chargés du contrôle. Il en résulte un développement des occupations irrégulières sur des sites non lotis et parfois insalubres.

En ce qui concerne **la gestion des terres publiques**, les panélistes ont insisté sur l'absence d'inventaire, de cartographie et de délimitation des terres à usage agricole qui constitue une contrainte majeure à la bonne gestion du patrimoine foncier en milieu rural. En effet, dans la plupart des communautés rurales, il n'existe pas d'instruments de gestion foncière, ni d'outils d'information pouvant favoriser la maîtrise du foncier. Dans ces conditions, il est impossible de connaître les superficies totales qui ont été affectées par les communautés rurales sur l'ensemble du territoire national.

Les difficultés rencontrées par les communautés rurales en matière de gestion des terres sont aggravées par le fait qu'elles ne disposent pas d'une autonomie financière. De ce fait, elles n'ont pas la capacité de créer un impôt foncier qui permettrait de contribuer à financer des opérations de remembrement des terres, de réaménagement foncier, d'élaboration de plans d'occupation et d'affectation des sols, etc.

Concernant l'expropriation d'une terre, la législation sénégalaise ne l'autorise que pour cause d'utilité publique et sous réserve que la parcelle concernée fasse l'objet d'un droit de propriété ; ce qui n'est pas le cas de l'immense majorité des terres puisqu'elles relèvent du domaine national. Les terres qui appartiennent à cet ensemble peuvent faire l'objet d'une dépossession résultant d'une immatriculation par l'Etat pour cause d'utilité publique ou d'une désaffectation par le conseil rural. Dans la mesure où la notion d'utilité publique ne fait l'objet d'aucune définition précise, le risque existe qu'elle puisse camoufler des intérêts privés.

Alors que les terres du domaine national sont inaliénables, celles du domaine de l'Etat peuvent faire l'objet d'une occupation privative (baux ordinaires ou emphytéotiques). Des procédures ont été définies pour la cession de ces terres, mais elles ne sont pas toujours respectées. Par exemple, les ventes de terres ne sont jamais faites par enchères publiques ou appels d'offre, mais plutôt par entente directe ; ce qui explique l'opacité de ces transactions foncières. A cela s'ajoutent d'autres insuffisances qui sont liées d'une part à la faiblesse du taux du loyer des baux par rapport à celui pratiqué entre particuliers et, d'autre part à la défaillance notable du système de recouvrement.

Analysant les modalités de **l'accès public aux informations foncières**, le panel a fait observer que le système d'enregistrement des droits fonciers s'appuie sur les registres qui sont des livres

fonciers composés de plusieurs volumes. Ce système concerne essentiellement les terres situées en milieu urbain. Les terres relevant du domaine national, majoritairement situées en milieu rural, sont attribuées par des actes administratifs, à la suite de lotissements faisant l'objet de plans approuvés.

L'enregistrement des hypothèques et servitudes porte sur les droits réels secondaires, dans le cadre de la publicité foncière. L'inscription dans le livre foncier concerne exclusivement le droit et n'est pas subordonnée à la pertinence économique du fait générateur de droit. Les livres fonciers sont complétés par les tables de propriétaires (fiches comportant les noms des propriétaires des parcelles). Dans la pratique, ces fiches ne sont plus tenues à jour et les tables ont tendance à disparaître dans 90% des conservations foncières ; ce qui rend impossible la génération d'informations sur les personnes titulaires de droit. Cet état de fait est lié à plusieurs facteurs notamment la faiblesse des ressources humaines, le manque de politique claire, l'articulation non fonctionnelle des missions foncières et des services d'informations domaniales et les lacunes dans l'organisation du travail.

La législation rend possible l'accès aux informations sur une propriété inscrite dans les registres, dans des délais raisonnables (obtention de copies ou d'extraits des enregistrements des droits de propriété, sous réserve du paiement des frais formels exigés).

De l'avis des panélistes, toute réflexion sur la problématique des **litiges et des conflits fonciers** doit tenir compte du fait que la dualité des systèmes de tenure foncière et du pouvoir sociopolitique (l'Etat versus les institutions coutumières) constitue la toile de fonds de ces processus. En ce qui concerne les procédures de résolution des conflits, deux voies existent : (i) le recours aux institutions judiciaires qui sont chargées d'appliquer à un fait social une règle de droit pour énoncer la solution d'un litige ; et (ii) le recours aux mécanismes endogènes de règlement des conflits qui présentent de nombreux avantages. Ces systèmes informels qui privilégient la prévention et la conciliation sont plus accessibles, plus souples et impliquent des coûts moindres. Par ailleurs, ils ne se limitent pas à rendre une sentence, mais visent à créer les conditions du maintien ou de la consolidation des équilibres sociaux.

Toutefois, il convient de souligner que le caractère équitable des décisions prises dans un tel cadre n'est pas toujours garanti. Si on prend l'exemple des conflits agriculteurs/éleveurs, les mécanismes utilisés sont très souvent en défaveur des éleveurs. Au-delà de la question du groupe d'utilisateurs des ressources naturelles, il convient de souligner que le fonctionnement communautaire repose sur des rapports de force et de pouvoir. Cette situation se reflète dans la composition des instances de résolution des conflits qui regroupent principalement les dignitaires, les notabilités et les personnalités influentes.

Les décisions prises par le système communautaire ne sont pas reconnues par le système judiciaire formel. Cependant, des éléments de preuves qui ont été produits et discutés dans le système informel de règlement des conflits peuvent être reversés au niveau des instances judiciaires compétentes en matière foncière. Outre le tribunal départemental et le tribunal régional, ces instances comprennent la chambre administrative de la Cour Suprême (contentieux liés aux actes administratifs tels que les délibérations du conseil rural et les décrets de déclaration d'utilité publique). Il se pose un problème d'accès à cette chambre administrative et de coût financier de la démarche.

Dans le souci de rapprocher la justice du justiciable et d'éviter l'engorgement des cours et tribunaux, les pouvoirs publics ont créé les maisons de justice qui sont reconnues par les dispositions du Code de procédure pénale. Il s'agit d'un mode juridictionnel administratif, mais

pas judiciaire. Les maisons de justice sont habilitées à gérer les conflits fonciers de moindre importance, si les parties acceptent d'y porter leurs contentieux. Elles mettent en avant la médiation et l'arbitrage, tout en privilégiant la collaboration avec les organisations communautaires de base.

Au sujet des **acquisitions de terres à grande échelle**, le panel a estimé que la faiblesse des investissements dans le domaine agricole semble avoir rendu les autorités nationales promptes à accepter différents types de modèles d'affaires, sans toujours prendre en compte les impacts potentiels qu'ils peuvent engendrer. Des mesures d'incitation à l'investissement sont clairement définies dans la législation et elles concernent également le secteur agricole. Des dispositifs d'accompagnement ont été mis en place dans le but de faciliter l'accès à la terre des investisseurs privés. Dans ce cadre, plusieurs institutions interviennent en adoptant des démarches non cohérentes et parfois contre-indiquées. Par exemple, l'APIX ne se préoccupe pas de l'établissement de protocoles d'accord devant spécifier les engagements des promoteurs vis-à-vis des populations qui cèdent leurs terres, ni de mécanismes visant à protéger ces dernières contre une éventuelle spoliation.

L'absence d'évaluation des expériences d'investissements agricoles et le caractère relativement récent de ce phénomène ne permettent pas de cerner, de façon précise, les effets induits par ces investissements dans les zones concernées. En théorie, les informations exigées des investisseurs privés permettent d'évaluer la viabilité des projets. Cependant, toutes les dimensions des projets d'investissement ne sont pas maîtrisées, notamment celles relatives aux impacts environnementaux et aux stratégies de mitigation.

La procédure de l'acquisition des terres par les investisseurs suppose, au préalable, une concertation avec les populations détentrices des droits fonciers, en vue d'obtenir leur consentement. En réalité, les paysans ne perçoivent pas toujours les conséquences qui peuvent découler de l'engagement à céder leurs terres. Ils ne sont pas suffisamment accompagnés pour évaluer les business plan et apprécier les impacts du projet à court et moyen termes.

## 2. Introduction

La nécessité d'une évaluation systématique de la gouvernance foncière découle de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il y a une croissance forte de la demande de terres au niveau national et à l'échelle mondiale pour la production d'aliments, de biocarburants et de fibres. A cela s'ajoutent la demande de terres pour la croissance urbaine et la nécessité d'une transformation structurelle du secteur agricole, en vue d'augmenter les revenus pour les producteurs et de faciliter le transfert de la main-d'œuvre hors du secteur agricole. Les modalités institutionnelles de gestion des terres, c'est-à-dire la gouvernance foncière se sont imposées comme un facteur clé pour une croissance durable et une réduction significative de la pauvreté. Cependant, du fait de la fragmentation institutionnelle qui fait que la responsabilité foncière est répartie entre un grand nombre d'institutions publiques souvent mal coordonnées, il existe souvent un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application concrète. De plus, la complexité et la spécificité du contexte propre aux questions foncières, ainsi que la résistance d'individus et de groupes sociaux qui profitent du statu quo dans le domaine foncier et qui sont donc hostiles aux réformes font que les progrès en matière de gouvernance foncière dépendront de la capacité à réaliser un consensus élargi à l'ensemble des acteurs, au terme de l'exercice d'évaluation de la gouvernance foncière.

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 démarré en octobre 2012 et bouclé en mars 2013. L'outil s'appuie de manière systématique sur le savoir-faire local et sur des données existantes, plutôt que sur une expertise importée.

Le CAGF donne une vision synoptique de certains thèmes qui ont jusque-là fait l'objet d'un traitement séparé. Le processus CAGF permet d'établir un consensus autour des aspects clés de la 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 l'efficacité de ces mesures. Le CAGF contribue également à mettre en place une structure et un processus permettant de suivre, à long terme et de manière systématique, les progrès accomplis dans l'amélioration de la gouvernance foncière.

Le présent rapport procède à une analyse de la gouvernance foncière au Sénégal en se basant sur la méthodologie CAGF/LGAF.

### 2.1 Présentation du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière

Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF) est un outil conçu, en 2011, par la Banque Mondiale dans le cadre d'un partenariat avec la FAO, l'ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union Africaine et des Agences de développement bilatérales. Le CAGF permet aux pays d'établir un diagnostic sur les politiques foncières, ainsi que sur les pratiques en matière de gouvernance foncière. Cet instrument offre aux acteurs nationaux l'opportunité : (i) de procéder à une analyse du cadre juridique en vue d'identifier les données manquantes qui sont pourtant pertinentes pour la gouvernance foncière ; (ii) d'identifier les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réforme réglementaire ou institutionnelle, ainsi que les interventions permettant d'améliorer la gouvernance foncière ; et (iii) de définir les critères permettant d'évaluer l'efficacité des mesures envisagées.

## 2.2 Thématiques évaluées

L'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal s'est appuyée 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 :

- a) la tenure foncière (cadre juridique et institutionnel) ;
- b) la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité ;
- c) la gestion des terres publiques;
- d) l'accès public aux informations foncières (administration foncière) ;
- e) 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 doivent être soumises à l'évaluation.

## 1.3 Notation des indicateurs

Pour chacune des dimensions des IGF, 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 d'amélioration.

Les IGF ont été évalués par des panels d'experts regroupant des personnes ressources ayant une bonne maîtrise de la thématique soumise à leur examen. Ces spécialistes ont échangé au cours d'une réunion de panel sur les dimensions à évaluer.

Pour permettre à la session de panel d'être efficace et productive, des notes introductives ont été préparées sur chacune des six thématiques qui ont été retenues (compilation d'informations quantitatives et qualitatives et interviews de personnes ressources).

En ce qui concerne le déroulement des sessions de panel, le schéma retenu se décline comme suit : (i) présentation succincte par le spécialiste de la dimension à évaluer ; (ii) tour de table pour permettre à chaque expert de présenter le résultat de son évaluation ; (iii) notation consensuelle de chaque dimension, à la suite d'échanges sur les éléments d'analyse et les données chiffrées pertinentes à prendre en compte ; (iv) identification des principales recommandations et suggestions ; et (v) synthèse des échanges entre les experts.

## 1.4 Conduite du processus CAGF au Sénégal

### 1.4.1 *Coordination du processus CAGF*

En Afrique, la participation des acteurs de la société civile à la négociation et à la mise en œuvre des politiques publiques est un objectif fréquemment annoncé par les pouvoirs publics. Cette volonté d'ouverture dans la démarche rencontre, dans le cas particulier du Sénégal, un contexte sociopolitique favorable avec l'existence d'une tradition de collaboration entre l'administration et les acteurs non étatiques. Une telle tradition est renforcée par l'existence d'un mouvement d'organisation de la société civile particulièrement dynamique et disposant de structures faitières qui sont aptes à formuler des propositions argumentées. On pourrait citer, à titre d'illustration, la formulation par le Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux(CNCR) de propositions paysannes de réforme foncière.

Tenant compte de ce contexte, la Banque Mondiale a proposé d'impulser concomitamment le processus technique d'évaluation de la gouvernance foncière par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) et de portage politique des résultats par M. Nadjirou SALL, leader paysan sénégalais (Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal/Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux) et ouest africain (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest).

Pour conduire l'exercice d'évaluation au Sénégal, l'IPAR, un *Think Tank* ouest-africain basé au Sénégal, a mobilisé une équipe de cinq experts pour réaliser les recherches documentaires sur chacune des thématiques spécifiques, élaborer la note introductive au panel, assurer la modération de la rencontre et rédiger un document consolidé, intégrant la contribution des différents panélistes. Cette équipe se compose de :

- Dr Cheikh Oumar BA, socio-anthropologue, en charge de la thématique portant sur les acquisitions de terres à grande échelle (ATGE) ;
- Professeur Abdoulaye DIEYE, juriste à l'UCAD, en charge des thématiques centrées sur : (i) la gestion des terres publiques et ; (ii) la résolution des litiges et la gestion des conflits ;
- M. MameOunéta FALL, Inspecteur des impôts et domaines, en charge de la thématique relative à l'accès public aux informations foncières (administration foncière) ;
- Dr Sidy Mohamed SECK, géographe à l'UGB, en charge de la thématique portant sur la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité ;
- Dr Oussouby TOURE, sociologue rural, en charge de la thématique liée au cadre institutionnel et législatif (tenure foncière).

L'option retenue par l'équipe a privilégié une démarche de concertation régulière entre les experts, plutôt que de travailler séparément.

### 1.4.2 *Ancrage institutionnel*

Dans le souci de garantir une appropriation nationale du processus, la Directrice du Bureau régional de la Banque Mondiale (Sénégal, Cap-Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mauritanie) a

adressé, le 26 juillet 2012, une correspondance au Ministre de l'Economie et des Finances du Sénégal. Dans cette correspondance, il est mentionné que : « *la Banque Mondiale compte sur l'appui et l'implication [du Ministre de l'Economie et des Finances] dans la mise en œuvre de cette analyse et [lui] saurait gré de bien vouloir désigner des contacts au sein de [son] Ministère pour l'exécution et le suivi ultérieur de l'étude, en partenariat avec les Ministères de l'Agriculture et de l'Equipement rural, de la Justice, de l'Ecologie et de la Protection de la Nature, de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales et les autres partenaires au développement* ».

En réponse à cette requête, le Ministre de l'Economie et des Finances a désigné le Directeur Général des Impôts et Domaines comme point focal national du processus CAGF.

### 1.4.3 Démarche méthodologique développée

Le processus d'appropriation de l'outil a démarré par une formation des cinq experts de l'IPAR et du coordonnateur national, à travers une visioconférence qui s'est tenue le 10 juillet 2012, dans les locaux de la Banque Mondiale à Dakar. L'animation de la formation a été assurée par Mme TheaHilhorst de la Banque Mondiale/Washington, avec l'appui de Alexandre Arrobbio et de Mme Aifa F. NdoyeNiane. Des échanges avec la formatrice ont permis de passer en revue l'outil LGAF, par rapport au contexte sénégalais.

Par la suite, l'équipe d'experts de l'IPAR a organisé plusieurs retraites pour mener un exercice collectif de réflexion sur les thématiques, les sources documentaires, le profil des personnes ressources à mobiliser, les modalités de conduite des panels et identifier les éléments saillants du rapport final<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>La retraite de démarrage qui s'est tenue les 16 et 17 septembre 2012, à Gorée a permis à l'équipe d'experts de :

- préciser la compréhension des termes de référence, d'assurer un bon cadrage du travail à effectuer et de préciser un calendrier des activités à venir. Ces échanges ont fait l'objet de la production de la fiche méthodologique (livrable 1);
- définir le canevas de rédaction du rapport portant sur la typologie des tenures foncières et la cartographie des acteurs institutionnels (livrable 2) ;
- échanger sur le contenu et la structuration des notes introductives aux sessions de panel ;
- procéder à l'évaluation des dimensions des indicateurs des premiers modules à évaluer ;
- établir la liste des participants potentiels de la session de panel portant sur cette thématique ;
- définir les prochaines étapes du processus.

Une deuxième retraite de l'équipe d'experts a eu lieu le 29 septembre 2012. L'ordre du jour de cette séance de travail a été structuré autour des points ci-après :

- finalisation de la fiche d'orientation méthodologique sur la base des commentaires de M<sup>me</sup>TheaHilhorst de la Banque Mondiale ;
- commentaires sur la pertinence des indicateurs du CAGF et sur le glossaire ;
- évaluation collective des dimensions du CAGF concernant les thématiques portant sur la tenure foncière et l'accès public aux informations foncières (notations des dimensions et commentaires spécifiques) ;
- définition d'un calendrier pour la conduite du processus.

La troisième étape a été consacrée à la finalisation du rapport portant sur la typologie des tenures foncières et à la cartographie des acteurs institutionnels. Ensuite, pour chaque thématique, une note introductive devant servir à préparer les sessions de panel a été élaborée. L'expert chargé de la thématique portant sur la tenure foncière a élaboré une note de cadrage exhaustive contenant les matériaux nécessaires à la rédaction du chapitre 3 du rapport final. Pour ce qui concerne les autres thématiques, des rapports plus succincts (dizaine de pages) ont été rédigés par les experts sur la base des résultats de l'exercice collectif d'évaluation des dimensions des IGF et des recherches documentaires complémentaires.

Les sessions de panel ont été organisées en trois étapes. Lors de la première étape, des sessions se sont tenues les 27 et 28 novembre 2012 sur les thématiques ci-après : (i) cadre institutionnel et juridique (tenue foncière) ; (ii) gestion des terres publiques ; et (iii) accès public aux informations foncières (administration foncière). La deuxième étape a été consacrée, les 16 janvier 2013, à la tenue de sessions de panel portant sur les thématiques suivantes : (i) résolution des litiges et gestion des conflits ; et (ii) acquisitions de terres à grande échelle. La troisième session s'est tenue le 2 avril 2013 et elle a porté sur la thématique de la planification de l'utilisation des sols et la fiscalité. Après l'élaboration des rapports des panels, une troisième retraite a été organisée en vue d'identifier les éléments saillants du rapport de synthèse provisoire. Le présent rapport provisoire a été rédigé par le coordonnateur de l'équipe d'experts, avec l'appui des différents experts.

La version préliminaire du rapport a été examinée par trois experts internationaux, en l'occurrence Vincent Brasserie, Kent Elbow et André Teyssier).

#### 1.4.4 Observations sur la méthodologie de conduite du processus

Sur le plan théorique, l'exercice du CAGF présente certaines faiblesses. L'outil élaboré revêt un caractère formel et légaliste tant dans son esprit que dans sa démarche méthodologique. L'étude se présente comme un exercice enfermé dans un cadre formel et figé. Par ailleurs, la formulation des options d'évaluation des dimensions combine parfois des éléments qui, pris séparément, conduiraient à une notation différente. Par exemple pour l'IGF 3 dimension 5 « *les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine peuvent être claires, simples, mais pas financièrement abordables, ne sont pas appliquées de façon uniforme et transparente* ». Le choix impératif d'une des options prédéfinies pour l'évaluation des dimensions conduit à s'éloigner de la réalité. Cette contrainte est certes liée à un des objectifs du CAGF qui est d'établir des bases de comparaison entre les situations de divers pays, mais les questions foncières sont à la fois si sensibles et spécifiques dans les différents pays, que la priorité méthodologique et cognitive devrait être de chercher à les régler en tenant pleinement compte de cette nécessité de contextualisation.

Si l'on veut progresser dans l'analyse de la gouvernance foncière, il est indispensable de mettre l'accent sur l'analyse des situations foncières, en adoptant une entrée par les pratiques. C'est cela qui peut permettre d'identifier les distorsions, de mesurer l'écart entre la loi et les pratiques foncières et d'évaluer les forces et faiblesses de ces pratiques. Un tel exercice est plus long et suppose un investissement en travail plus important. Mais, il est plus enrichissant dans la mesure où il permet d'embrasser la diversité de situations locales, à partir desquelles on peut inférer un cadre général.

La configuration du CAGF et l'impossibilité d'apporter des amendements sont à l'origine d'une prise en compte insuffisante de la dimension genre dans les IGF et les dimensions à évaluer (ces préoccupations ne sont explicitement prises en compte que dans la thématique portant sur la tenure foncière). Pour remédier à cet état de fait, l'équipe a préconisé l'animation de groupes de réflexion et l'élargissement des concertations aux femmes qui interviennent sur le terrain<sup>2</sup>.

### 3. Présentation générale et données sur le Sénégal

#### 3.1 Informations générales sur le Sénégal

##### 3.1.1 Données physiques

Le Sénégal est situé à l'extrême ouest du continent africain, entre 12°5 et 16°5 de latitude Nord et 11°5 et 17°5 de longitude Ouest. Il couvre une superficie de 196.712 Km<sup>2</sup> et compte en 2011 une population estimée à 12.855.153 habitants, soit une densité de 65,3 habitants au Km<sup>2</sup> (ANSD, 2012). La population se divise en une vingtaine de groupes ethniques, dont les principaux sont les Wolofs (35%), les Sérères (20%), les Peuls (15%), les Toucouleurs (10%) et les Diolas (8%). La

---

<sup>2</sup> La mobilisation des chercheuses et chercheurs pour prendre en charge la question foncière doit impliquer davantage d'experts. Actuellement, quelques équipes travaillent de manière permanente ou ponctuelle sur la question dont certaines ont pris part à ce processus : (i) l'équipe du laboratoire GESTES (depuis sept années) ; (ii) l'équipe de l'Antenne ENDA/PRONAT qui y travaille de manière transversale ; (iii) l'équipe du laboratoire Genre de l'IFAN ; et (iv) l'équipe de AFARD-Sénégal. Le défi de la constitution d'une masse critique de capacités en matière de recherche sur le genre et le foncier se pose avec acuité. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire de diversifier les approches et les compétences sur ces questions.

principale religion est l'islam, pratiqué par 94% de la population. Le français est la langue officielle, le Wolof est parlé par 80% de la population.

La population du Sénégal est très jeune, 53,3% des sénégalais ont moins de 20 ans, alors que 3,6% seulement ont plus de 65 ans. La population est concentrée à l'Ouest du pays et au Centre, tandis que l'Est et le Nord sont faiblement peuplés. La région de Dakar, qui abrite la capitale administrative et économique du pays, compte 20,6% de l'ensemble de la population du Sénégal sur 542 km<sup>2</sup> (0,3% du territoire national). Elle est suivie des régions de Thiès (13,2%) et de Diourbel (10,9%), contre seulement moins de 1% pour la région de Kédougou ainsi que la région de Tambacounda, qui occupe presque le tiers de la superficie du pays, et ne concentre que 5,2% de la population du Sénégal (ANSD, 2012).

La population urbaine représente en 2011 près de 47,7% de la population totale du pays, alors qu'elle n'était que de 40,8% seulement en 2002. Cette croissance soutenue de la population urbaine montre que les migrations continuent. Toutefois, il convient de souligner que la population rurale avoisine ou dépasse 75% de la population dans 8 des 14 régions du Sénégal, même si elle est en baisse continue : elle est passée de 67% dans la décennie 1970–1979, à 59% dans la période 1990–1999.

Au plan climatique, le Sénégal se situe dans la bande subsaharienne, avec un climat de type soudano-sahélien caractérisé par l'alternance d'une saison sèche allant de novembre à mai et d'une saison des pluies allant 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 donnée 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.

Au niveau hydrographique, le Sénégal a une façade maritime à l'ouest qui s'ouvre largement sur tout le long de sa partie ouest. En outre, le pays dispose de quatre fleuves dont le plus important est le Fleuve Sénégal. Dans le cadre de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), deux barrages ont été édifiés sur le Fleuve Sénégal. Il s'agit des barrages de Diama (anti-sel) et de Manantali (hydroélectrique) qui contribuent à la maîtrise des ressources en eau et permettent le développement de l'agriculture irriguée, mais aussi de l'élevage, de l'approvisionnement en eau potable et en énergie pour les populations.

### *3.1.2 Contexte historique et politique*

**Les premiers royaumes.** L'apparition des premiers royaumes remonte au Ve siècle, avec la création de l'empire du Ghana. A son apogée du VIIIe au XIe siècle, cet empire englobait la partie Est du Sénégal. Au fil du temps, les peuplements se sont progressivement consolidés pour aboutir à la création des premiers royaumes qui ont vu le jour au VIIe siècle (royaumes du Tekroun, du Namandirou et du Djolof). Parmi les différents royaumes, le plus puissant au XIVe siècle était l'empire du Djolof qui regroupait le Cayor, le Baol, les royaumes sérères du Sine et du Saloum, le Waalo, le FoutaToro et le Bambouk. Au Sud du pays, on trouvait les royaumes du Kabou et du Fouladou. L'islam a été introduit au Sénégal entre le VIIIe siècle et le IXe siècle par le biais des commerçants arabo-berbères. Plus tard, au XIe siècle, les Almoravides aidés des Toucouleurs, tentent d'islamiser les groupes de religion traditionnelle par le Djihad. C'est l'une des raisons qui a entraîné la migration des Sérères vers le Sine-Saloum, des Wolofs, des Peuls et des Mandingues, qui étaient tous concentrés au Tekroun, vers les régions intérieures. Le XIXe siècle a été marqué par la chute des royaumes, l'avancée des colons européens et le développement de mouvements de résistance anticoloniale incarnée par plusieurs personnages

tels que Aline SitoeDiatta, El Hadj Oumar Tall, Maba Diakhou Ba, NdetéYallaMbodj, Lat Dior Diop, Mamadou Lamine Dramé, etc.

**La colonisation française (1659-1960).** La conquête coloniale commence dès la découverte de cette partie du continent, en 1442, par le navigateur vénitien Cadamosto pour le compte du Portugal. Les Portugais se lancent alors rapidement dans la traite des Noirs, mais font rapidement face à la concurrence des négriers britanniques, français et hollandais. Les Hollandais fondent un comptoir sur l'île de Gorée, la France un autre à Saint-Louis qui deviendra la première capitale du Sénégal. En 1677, les Français occupent l'île de Gorée. La nomination de Faidherbe comme gouverneur du Sénégal marque le début de la conquête coloniale (de 1854 à 1861 et de 1863 à 1865). C'est sous son gouvernement que la future trame de l'Afrique Occidentale Française (AOF) allait être définie. Respectueux des coutumes indigènes, il étend l'influence française au-delà du Sénégal. Dans le même temps, il développe l'économie locale et crée le port de Dakar.

Sous la troisième République Française, le statut de commune a été accordé à Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque (sous l'influence du Député noir Blaise Diagne élu en 1914). Après Saint-Louis, Dakar sera érigé en capitale de l'AOF en 1902. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la France a continué de considérer le Sénégal comme partie intégrante de la métropole et non comme une simple colonie. Le Sénégal a envoyé des députés à l'Assemblée nationale, dont l'homme de lettres et politicien Senghor qui a fondé le Bloc Démocratique Sénégalais (BDS), en 1948. Le 20 juin 1960, le Sénégal et le Mali deviennent indépendants, tout en demeurant au sein de l'Union française. Avec l'éclatement de la fédération du Mali, l'AOF se scinde en neuf républiques distinctes. Senghor devient le premier président du Sénégal, Mamadou Dia son Premier ministre.

**La république indépendante du Sénégal (1960 à nos jours).** Depuis son accession à la souveraineté internationale, l'Etat du Sénégal a connu quatre Républiques. Le Sénégal est l'un des rares pays d'Afrique à n'avoir jamais vécu de coup d'État. Léopold Senghor, premier président après l'indépendance, a démissionné (le 31 décembre 1980) et laissé son fauteuil présidentiel à son Premier ministre de l'époque, Abdou Diouf. Senghor a été le premier chef d'État africain à libéraliser la vie politique, en instaurant le pluralisme et l'ouverture au multipartisme, de façon toutefois canalisée et contrôlée.

Abdou Diouf, après 19 ans à la tête du pays sera déchu démocratiquement à l'issue des élections de 2000. Lors de ces élections présidentielles de 2000, Abdou Diouf était opposé à Abdoulaye Wade, allié à Moustapha Niasse, ancien responsable du Parti socialiste et ministre des Affaires étrangères. Le 25 mars, le Conseil constitutionnel proclame les résultats définitifs de l'élection, qui créditent Maître Abdoulaye Wade de 58,49% des voix au deuxième tour. Abdou Diouf félicite le vainqueur, avant même la proclamation officielle des résultats. Ensuite, Abdoulaye Wade, après 12 ans au pouvoir, se présente pour un troisième mandat. Cette candidature, jugée anticonstitutionnelle par une large partie de l'opinion nationale, provoque des troubles qui occasionnent plusieurs morts à l'occasion de manifestations de l'opposition et de la société civile. Il a été conforté par le Conseil constitutionnel qui a jugé sa candidature recevable. Mais, il sera battu par l'actuel Président du Sénégal, MackySall, son ancien Premier Ministre et ancien Président de l'Assemblée Nationale qui a obtenu 65,8% des voix au second tour.

Le Sénégal jouit d'une réputation de transparence des opérations électorales et il est considéré comme un exemple de transition vers la démocratie en Afrique, et comme un pays qui respecte la liberté et l'indépendance des médias. Les citoyens sénégalais jouissent de droits politiques considérables.

Le Président de la république est le chef de l'Etat. Il est élu au suffrage universel pour un mandat de sept ans, et ce depuis la nouvelle constitution de 2001. Le Président est le commandant en chef de l'armée et il dispose d'un pouvoir exécutif étendu qui comprend l'exécution de la loi et la direction des affaires courantes du pays. Il nomme le Premier Ministre qui est le chef du gouvernement. Le gouvernement est nommé par le Premier Ministre, en consultation avec le Président. Le pouvoir législatif au Sénégal est monocaméral. Le Parlement, appelé Assemblée Nationale, compte 150 sièges et ses membres sont élus au suffrage universel pour cinq ans. Le Président de la République a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée Nationale.

### 3.1.3 Données économiques

Le produit intérieur brut (PIB) s'élevait à 6.767 milliards FCFA en 2011, soit un PIB par tête de 526.390 FCFA. Pour la même année, le taux de croissance économique s'est établi à 2,1%, contre 4,3% en 2010, 2,4% en 2009, 3,7% en 2008 et 4,9% en 2007 (ANSD, 2012). Le Sénégal a longtemps connu des taux de croissance parmi les plus élevés de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine). Les réformes structurelles ont permis une modification importante du paysage économique du Sénégal, notamment grâce aux privatisations de nombreuses entreprises publiques dans la filière agricole et dans les infrastructures. Il figure néanmoins parmi les Pays les moins avancés (PMA) avec près de 50% de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Selon l'Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM, 1994), 58% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté et 79% des ménages pauvres résident en milieu rural. Le pays est faiblement doté en ressources naturelles, mais il est l'un des plus industrialisés d'Afrique de l'Ouest.

Le secteur primaire emploie plus de 50% de la population active et contribue à hauteur de 15% à la formation du PIB (14,7% en 2008, contre 12,9% en 2007). Cette évolution est à mettre sur le compte du sous-secteur agricole qui a contribué pour plus de 50% à la formation du PIB du secteur primaire et du dynamisme du sous-secteur de l'élevage (7,3% en 2011, contre 6,6% en 2010). Toutefois, l'agriculture sénégalaise se caractérise par une forte vulnérabilité face aux aléas climatiques et à la menace acridienne. Les principales cultures sont l'arachide, le niébé, le manioc, la pastèque, le mil, le riz et le maïs (DPEE, 2011). La pêche est une importante source de recettes. L'économie halieutique maritime a contribué pour 9,4% à la valeur ajoutée du secteur primaire et 1,3% au PIB, contre respectivement 8,1% et 1,2% en 2010 (ANSD, 2012).

Le secteur secondaire contribue à hauteur de 20% à la formation du PIB (19,8% en 2008). Il est fondé essentiellement sur la production d'engrais et d'acide phosphorique exportés en Inde et sur la transformation de l'arachide (huile et tourteaux pour le bétail) et des produits de la mer (malgré une raréfaction croissante de la ressource). Aujourd'hui, le secteur secondaire est en crise, à cause des problèmes énergétiques. Toutefois, le secteur industriel concentre 14,8% des emplois.

Le secteur tertiaire en croissance continue depuis plus d'une décennie contribue à près de 65% du PIB (53,2% en 2008). Il bénéficie en particulier de l'excellence des infrastructures de télécommunication ; ce qui favorise des investissements importants dans les télé-services et l'internet (ANSD, 2012).

**Tableau n° 1 : Répartition de l'activité économique par secteur**

Répartition de l'activité économique par secteur	Agriculture	Industrie	Services
Emploi par secteur (en % de l'emploi total)	33,7	14,8	36,1
Valeur ajoutée (en % du PIB)	17,8	23,7	58,4
Valeur ajoutée (croissance annuelle en %)	4,5	5,1	-0,4

Source : Banque Mondiale - dernières données disponibles.

L'année 2011 a été marquée par un ralentissement de la croissance économique qui s'est établie à 2,1%, contre 4,3% en 2010. Le rythme de progression de l'activité économique a été affecté par la forte chute des activités agricoles qui s'est répercutée négativement sur la croissance économique (-2,3 points). Cette situation reflète la forte dépendance de l'économie nationale, et de l'agriculture en particulier, par rapport à la situation pluviométrique (ANSD, 2012).

**Tableau N° 2 : principaux indicateurs de l'économie sénégalaise**

Indicateur et années de références	Valeur
- Population estimée (projection 2011) :	12.855.153 Habts
- Superficie (km <sup>2</sup> ) :	196.712 km <sup>2</sup>
- Densité (Nombre d'habitants/km <sup>2</sup> ) en 2011 :	65,3 km <sup>2</sup>
- Population totale des femmes (projection 2011) :	6.504.486 habitants
- Population totale des hommes (projection 2011) :	6.350.667 habitants
- PIB (2011) :	6.767 milliards CFA
- PIB par tête (2011) :	526.390 CFA
- Taux de croissance (2011) :	2,1%
- Indice de Développement Humain (IDH) (2011) (Rapport PNUD) :	0,459
- Taux d'inflation (2011) :	+3.4%
- Taux d'analphabétisme en % (ESPS, 2005-2006) :	58,2 %
- Taux d'analphabétisme des hommes en % (ESPS, 2005-2006) :	47,9%
- Taux d'analphabétisme des femmes en % (ESPS, 2005-2006) :	67,1%

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

### 3.1.4 Organisation du système administratif et territorial

Le Sénégal est une république à régime présidentiel multipartite où le Président exerce la charge de chef de l'État et le Premier ministre, la fonction de chef du gouvernement. Le pouvoir exécutif est entre les mains du gouvernement, tandis que le pouvoir législatif appartient exclusivement au Parlement. Le sénat qui assurait la représentation des collectivités locales et des sénégalais établis hors du Sénégal a été supprimé par le nouveau régime mis en place en avril 2012. Le pouvoir judiciaire est indépendant, la cour Suprême et le conseil constitutionnel constituent les plus hautes instances judiciaires du Sénégal. L'organisation administrative du Sénégal est bâtie autour d'un dispositif déconcentré de l'Etat et d'un dispositif décentralisé au niveau local.

**La déconcentration.** Elle concerne l'aménagement des rapports entre les autorités centrales et les autorités locales de l'Etat. Elle consiste à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central (gouverneurs, préfets, sous-préfets, directeurs d'administration, etc.) afin de décongestionner ce même pouvoir central. Le gouvernement est dirigé par le Premier Ministre chargé d'appliquer la politique définie par le Chef de l'Etat. Les départements ministériels constituent la structure de base de l'administration centrale. Les niveaux déconcentrés sont au nombre de trois : les régions dirigées par des gouverneurs au nombre de quatorze, les départements au nombre de quarante cinq administrés par des préfets et les arrondissements qui sont placés sous l'autorité de sous-préfets. Toutes ces autorités administratives sont nommées par décret présidentiel.

**La décentralisation.** C'est avec l'érection en communes de plein exercice de Saint-Louis et de Gorée en 1872 que débute la politique de décentralisation administrative et territoriale du Sénégal. Cette décentralisation longtemps limitée au milieu urbain sera étendue en milieu rural à

partir de 1972 avec la création des communautés rurales. Un approfondissement de la décentralisation qui verra la création de la région comme collectivité locale sera opéré en 1996 avec les lois n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités, n° 96-07 portant transfert des neuf domaines de compétences à ces collectivités et la loi n° 96-09 fixant l'organisation de l'administration territoriale.

Le territoire sénégalais compte depuis 2002 14 régions, 172 communes dont 46 communes d'arrondissement et 385 communautés rurales. Toutes ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et s'administrent librement par des conseils élus pour cinq ans. En outre, il a été substitué le contrôle de légalité a posteriori au contrôle d'approbation a priori. Par ailleurs, l'absence de hiérarchie entre ces collectivités exclut explicitement toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

## **3.2 Contexte foncier**

### *3.2.1 Régimes fonciers au Sénégal*

#### **3.2.1.1 Modes coutumiers d'appropriation et d'accès à la terre**

Dans le cadre des systèmes coutumiers, les droits appartiennent à des lignages, segments de lignages ou à des familles. Au niveau des villages, l'espace fait l'objet d'un zonage (zones de pâturage, terrain de chasse, lieu de culture, de pêche, de cueillette, etc.). La répartition des terres de culture entre les principaux lignages ou segments de lignages structure et organise les rapports sociaux. Autrement dit, la terre constitue le socle de la cohésion sociale, mais aussi un moyen de subsistance qui assure la reproduction du groupe, tout en lui conférant une certaine puissance politique et un prestige social dans le ressort du territoire qu'il contrôle (Ministère de l'agriculture, 1996)<sup>3</sup>.

L'étude réalisée par Faye (2008) montre que « *les régimes coutumiers se caractérisent par l'absence d'une appropriation privée et individuelle de la terre et des ressources naturelles. 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. La gestion des terres familiales est toujours du ressort des aînés. Sauf dans les sociétés matrilineaires pratiquant des cultures irriguées, les femmes ont rarement un accès direct au foncier. Par contre, elles jouent un rôle important dans l'exploitation des ressources naturelles : cueillette et coupe du bois pour la cuisine* ».

Les règles édictées varient selon les groupes ethniques, mais dans la plupart des cas, les tenures coutumières instituent un système inégal d'accès à la terre (stratification sociale, statut des acteurs au sein de la famille, sexe, etc.). Cet état de fait s'est traduit par : (i) l'existence de disparités fortes entre des familles détentrices de vastes domaines fonciers<sup>4</sup> et d'autres détentrices de parcelles exiguës ; et (ii) le paiement d'une redevance en contrepartie du droit de jouissance. Ces redevances sont payées sous diverses formes : remise de cadeaux d'hommage ou de reconnaissance, réalisation de prestations de travail, paiement d'une dîme sur les récoltes, formule de partage des récoltes, etc.

<sup>3</sup> Ministère de l'agriculture, 1996. Plan d'action foncier du Sénégal.

<sup>4</sup> C'est le cas par exemple des familles de « *laman* » dans le bassin arachidier et des « *djomleydi* » dans la vallée du fleuve Sénégal.

Les systèmes de tenure foncière coutumière ne sont pas identiques dans toutes des régions du pays. C'est principalement dans la zone du centre-ouest (actuel bassin arachidier) et la vallée du fleuve Sénégal que de vastes domaines fonciers se sont constitués au profit des familles localement prééminentes ; ce qui a conduit à une inégalité marquée entre un groupe restreint de grands propriétaires fonciers et une masse de paysans en situation de vulnérabilité foncière.

La configuration des systèmes coutumiers et le statut foncier des femmes varient également en fonction des modes d'organisation sociale (sociétés patrilinéaires ou sociétés matrilinéaires). Faye (2003) indique que « *Chez les Diola, on note que certaines rizières de mangrove sont transmises de mère à fille. A l'exception de quelques groupes diolas, les femmes n'ont qu'un droit d'accès indirect au foncier cultivé* ».

Dans le système coutumier, la terre ne fait pas partie des biens partagés au moment du décès d'un chef de famille. Le domaine foncier familial est divisé au moment de l'émancipation d'un des ménages qui le composent. Le chef du ménage qui s'émancipe reçoit des terres en dotation. Après le décès du chef de famille, le chef de ménage qui prend sa succession devient le gestionnaire du domaine foncier familial, à charge pour lui d'allouer une dotation aux ménages qui s'émanciperont. Sous l'effet de la poussée démographique, ces pratiques sont progressivement abandonnées en raison d'une part de la remise en cause des principes de seniorité et d'autre part, de l'épuisement des réserves foncières<sup>5</sup>.

Les régimes coutumiers ont ainsi évolué, sous l'effet des mutations intervenues dans l'organisation économique et sociopolitique du pays. Ainsi, la terre qui était autrefois considérée comme un patrimoine collectif et inaliénable devient de plus en plus 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 de la terre s'est diversifié (chefs de lignages, chefs de familles élargies et chefs de ménages).

Formellement, les régimes fonciers coutumiers ont été supprimés en 1964 par l'adoption d'une nouvelle législation foncière intitulée « *loi sur le domaine national* ». Dans les faits, on constate, près d'un demi siècle après l'adoption de cette législation moderne, que les exploitations familiales paysannes continuent encore majoritairement à se référer aux tenures coutumières et parviennent à imposer ces systèmes au détriment de la loi de 1964 sur le domaine national. Cet état de fait traduit des résistances fortes vis-à-vis de la législation foncière qui est perçue par les ruraux comme une dépossession et une remise en cause de leurs traditions. Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements de contournement de la loi sur le domaine national par les paysans qui amènent les conseils ruraux à : (i) solliciter l'autorisation préalable du gestionnaire coutumier d'une parcelle, avant d'adopter une décision d'affectation de cette parcelle ; et (ii) régulariser les ventes de terres par les propriétaires coutumiers par des affectations a posteriori. Les conseillers ruraux sont soucieux du renouvellement de leur mandat ; ce qui les incite à éviter d'imposer une législation foncière largement rejetée par de nombreux paysans.

### **3.2.1.2 Régime foncier colonial et législation post-indépendance**

Le premier régime foncier instauré par l'administration coloniale au Sénégal a été celui de l'inscription du Code civil (Boye, 1978)<sup>6</sup>. Ce régime a été complété par le système de la

---

<sup>5</sup> Cet épuisement des réserves foncières dans la zone centre du pays est à l'origine de la création du « *Projet des Terres Neuves* » en 1972, en vue de décongestionner les terroirs sérère du Centre ouest. Ce projet a favorisé l'installation de 700 familles de colons dans les zones de Koumpentoum et Maka, dans la région du Sénégal oriental.

<sup>6</sup>Boye, K., 1978. Le régime foncier sénégalais. In *Ethiopiennes*, N° 14. Revue socialiste de culture négro-africaine.

transcription consacré par la loi de 1895. Face aux difficultés d'application de ce régime, l'administration coloniale a décidé de soumettre toutes les terres, sans distinction, à un régime unique (décrets de 1902 et 1906). Cette législation a instauré le système de l'immatriculation au Livre foncier.

Toutefois, les populations rurales n'ont pas jugé nécessaire de recourir à l'immatriculation de leurs terres. Cela a amené les autorités coloniales à instituer un régime spécial de publicité pour les droits fonciers coutumiers (décret du 8 octobre 1925) qui n'a pas connu de succès. « *La dernière tentative de briser la résistance des populations rurales sera représentée par les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956. Ces décrets visaient tout à la fois les tenures individuelles et les tenures collectives. Les premières pouvaient être immatriculées au Livre foncier et devenir ainsi des droits de propriété individuelle. Les secondes pouvaient être transformées en tenures individuelles pour ensuite être immatriculées* » (Boye, 1978).

On retiendra en résumé que le législateur colonial a mis en place plusieurs régimes fonciers : (i) le régime de l'inscription ; (ii) le régime de la constatation des droits coutumiers ; et (iii) le régime de l'immatriculation foncière.

A la veille de l'accession du Sénégal, les responsables de l'administration ont insisté sur la nécessité de réformer le système juridique régissant le foncier, en vue 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)<sup>7</sup>. Le Comité interministériel d'études pour une réforme foncière qui a été mis en place en 1959 a, dès le départ, stigmatisé le droit coutumier en mettant en exergue le fait qu'il instaure un système inéquitable d'accès à la terre. Du point de vue des membres du Comité, la meilleure solution possible résidait, non pas dans la superposition de régimes juridiques fonciers modernes et coutumiers, mais dans l'unification des différents régimes fonciers.

Au lendemain de l'accession du Sénégal à l'indépendance, le législateur a institué en 1964 un régime foncier nouveau et original (loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national – LDN) qu'il a complété par une réforme du domaine de l'Etat en 1976. Cette nouvelle législation a procédé à l'unification des différents régimes fonciers, en les soumettant au régime de l'immatriculation foncière. Elle a supprimé les droits fonciers coutumiers des lignages et des familles.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le domaine national dispose que « *toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques, constituent de plein droit le domaine national* ». Comme le souligne Boye (1978) « *il est incontestable que la loi de 1964 est venue bouleverser le droit foncier sénégalais en opérant une simplification du régime juridique des terres, en instituant un domaine national sur lequel aucun individu ne pourra exercer un droit de propriété et en organisant des modes particuliers de gestion et d'exploitation de ce domaine* ».

Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation de leurs terres a été reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, avaient réalisé des investissements (constructions, installations ou aménagements) constituant « *une mise en valeur à caractère permanent*<sup>8</sup> ».

---

<sup>7</sup> Hesseling, G. et al., 1986. Le droit foncier au Sénégal. L'impact de la réforme foncière en Basse Casamance. Rapport de recherche. AfricanStudies Centre. Leiden/The Netherlands.

<sup>8</sup> Article 3, alinéa 2 de la loi sur le domaine national.

A travers ces dispositions, le législateur a tenté de faire prévaloir un souci d'équité. En effet, la nouvelle législation respecte les procédures d'immatriculation déjà en cours et donne aux occupants du domaine national la possibilité de requérir l'immatriculation de leurs terres, sous certaines conditions. Mais à y regarder de près, de telles dispositions n'ont pas eu d'impact significatif pour les producteurs ruraux, compte tenu des contraintes liées aux conditions requises pour un constat positif d'une mise en valeur à caractère permanent. En effet, une telle mise en valeur devait faire l'objet d'un constat attesté par une décision administrative, à la demande de l'intéressé dans un délai de six mois, à compter de la date de publication du décret d'application de la loi.

Dans les faits, les règles définies pour le constat positif d'une mise en valeur ont été conçues, plus en fonction des conditions d'exploitation des aménagements hydro-agricoles, que des réalités des exploitations familiales pratiquant des cultures sous pluie. Ainsi, peu de terres exploitées traditionnellement ont pu échapper au domaine national qui, à l'expiration du délai pour un constat de mise en valeur en 1965, représentait environ 95 % de la superficie du pays et englobait la quasi-totalité des terres rurales.

Boye (1978) remarque que « (...) très peu de particuliers ont recouru à la possibilité offerte par l'article 3, alinéa 2. On a noté que seuls 115 immeubles du domaine national ont été immatriculés tant en milieu rural qu'en milieu urbain. On explique ce taux faible d'immatriculation par le fonctionnement défectueux des commissions de constatation de la mise en valeur. Ces commissions n'auraient, semble-t-il, pas reçu dans les régions, les moyens nécessaires à l'exécution de leur travail. Par contre, elles ont semblé avoir bien fonctionné dans la région du Cap-Vert où, d'après les informations reçues, 13.000 demandes d'immatriculation ont été adressées à la Conservation foncière après constat de mise en valeur ». De l'avis de certains experts de la Direction Générale des Impôts et Domaines, la situation n'a pas fortement évolué au cours des trente années écoulées, mais il n'existe pas de données statistiques actualisées sur les immatriculations en milieu urbain et rural.

## *2.2.2 Evolution des politiques foncières*

Conformément aux dispositions de la LDN, les terres du domaine national sont détenues par l'Etat, en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle et elles ne peuvent être immatriculées qu'à son nom. L'adoption de cette législation a enclenché le processus de la décentralisation en milieu rural. Il convient de rappeler que l'expérience de décentralisation au Sénégal remonte à la période coloniale, plus précisément avec la création, en 1872, des communes de Saint-Louis et de Gorée. Pendant longtemps, la décentralisation est restée cantonnée en milieu urbain. C'est avec la réforme foncière de 1964 que le principe d'une gestion foncière par des collectivités locales rurales a été adopté. Les terres de la zone des terroirs sont administrées par les communautés rurales à travers un organe délibérant, le conseil rural et un exécutif, le président du conseil rural. Ces deux organes sont issus du suffrage universel. Les communautés rurales constituaient à l'époque, à côté des communes les seules catégories de collectivités décentralisées qui existaient au Sénégal. Depuis 1996, la région est devenue la troisième catégorie de collectivités décentralisées.

Les terres de la zone des terroirs sont très variées et offrent, à l'échelle du pays, des potentialités agro-pédologiques différentes qui influent sur les conditions de leur exploitation. Prenant en compte les implications de cette diversité des situations locales, le législateur a prévu qu'un arrêté préfectoral fixerait, au niveau de chaque communauté rurale, les conditions minimales de mise en valeur (décret 72-1288) et que cela constituerait un critère important pour l'affectation des terres. Par ailleurs, il est mentionné que l'affectation ou la désaffectation des terres doit être inscrite dans un registre foncier.

Ces dispositions fondamentales qui visent à compléter la législation foncière et à encadrer son application par le conseil rural n'ont jamais été prises. L'absence de définition de la notion de mise en valeur est source de multiples dérives, dans la mesure où cela laisse une large place au libre arbitre du conseil rural qui affecte les terres en privilégiant, le plus souvent, des considérations d'ordres parentales, sociales et politiques. Il convient de souligner que l'adoption de la Charte du Domaine Irrigué (CDI) offre une solution partielle, au moins dans le contexte de la vallée du fleuve Sénégal. Cette Charte a fait l'objet d'un Arrêté Primatorial depuis 2007, mais elle n'est toujours pas appliquée.

Par ailleurs, il convient de souligner que la LDN n'a jamais été réellement acceptée par les populations rurales. Parce qu'elles se sont senties dépossédées de leurs terres, ces dernières ont continué de se référer prioritairement au système de tenure coutumière. Les acteurs ruraux ont développé leurs propres stratégies de contournement de la loi, en s'inscrivant dans un registre culturel, politique ou économique pour justifier leur comportement.

Face à ces difficultés, le Gouvernement a initié un processus de réforme foncière en 1996. Dans ce cadre, il a commandité une étude qui a débouché sur l'élaboration du Plan d'Action Foncier (PAF). Le PAF s'intéresse prioritairement aux modalités de libéralisation du foncier, afin de stimuler l'investissement privé dans l'agriculture. Pour répondre à cet enjeu, il propose trois scénarios possibles de réforme foncière : (i) le maintien du statut quo ; (ii) l'option libérale (instauration d'un marché foncier permettant de délivrer un titre foncier à ceux qui achètent les terres) ; et (iii) l'option mixte.

En 1999, le Gouvernement a transmis le PAF aux organisations professionnelles (en particulier les structures faitières des paysans, des élus locaux et du patronat), pour étude et avis. L'implication de ces acteurs dans le processus de réforme foncière a fait émerger un autre enjeu important : celui de la sécurisation foncière des exploitations familiales paysannes. Jusqu'alors, les études menées n'avaient abordé la question foncière que sous l'angle de la privatisation des terres, afin de favoriser l'arrivée de nouveaux investisseurs dans l'agriculture. Le CNCR, principale organisation de producteurs ruraux regroupant 28 fédérations nationales, a mis en exergue la nécessité de sécuriser les droits fonciers des exploitations familiales, afin de leur permettre de s'agrandir et de se moderniser. Les propositions de réforme foncière formulées par le mouvement paysan s'articulent autour de trois axes principaux :

- a) la transformation de tous les droits actuels d'affectation de terres en droits réels, transmissibles et cessibles aux paysans ;
- b) la création d'une fiscalité foncière visant à doter les communautés rurales des ressources financières nécessaires pour une application effective de la législation foncière, la gestion durable des ressources naturelles et la fourniture de services publics ;
- c) l'établissement de mécanismes de régulation des marchés fonciers, en particulier la reconnaissance aux conseils ruraux d'un droit de préemption sur les transactions de droits réels, suivant une procédure simple, rapide et peu coûteuse.

A partir de 2000, l'Etat a impulsé des processus parallèles d'élaboration d'une réforme foncière, avec une implication, à géométrie variable, des organisations de la société civile. En 2001, un projet de réforme foncière a été préparé par un groupe de travail créé au sein du Ministère de l'Economie et des Finances. Les propositions formulées par ce groupe n'ont pas été rendues publiques, bien qu'elles aient été examinées lors d'un Conseil des Ministres.

Le Gouvernement a engagé, en 2002, le processus d'élaboration d'une loi d'orientation agricole dont l'avant-projet comportait un chapitre portant sur le régime foncier qui remettait en cause la substance de la LDN, en modifiant les conditions d'accès à la terre. A la demande des organisations paysannes, ce chapitre a été retiré de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui a été promulguée en 2004. L'une des dispositions de la LOASP prévoit qu'une nouvelle législation foncière sera définie dans un délai de deux ans, après la promulgation de la LOASP.

En 2005, la Présidence de la République a mis en place une Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) qui a été chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique en vue de proposer une réforme dans un délai de six mois après sa mise en place. Alors que la CNRDT est censée regrouper l'ensemble des catégories d'acteurs concernés par la problématique de la réforme foncière, aucune disposition n'a été prise pour assurer la représentation effective, en son sein, des organisations de producteurs ruraux. Les travaux de la CNRDT ont débouché sur l'élaboration d'un document intitulé : « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* ».

Ce document propose d'importantes évolutions en ce qui concerne les règles de gestion foncière, à travers :

- la création de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'accès à la terre aux détenteurs de capitaux. Ces zones seraient constituées des meilleures terres des zones pionnières et de la zone des terroirs (la gestion de ces terres ne sera plus assurée par les communautés rurales) ;
- l'immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'Etat, afin de simplifier les procédures de leur attribution aux investisseurs privés, mais aussi de répondre aux sollicitations de ces derniers de façon diligente ;
- la concession aux investisseurs privés de droits réels (baux ordinaires ou emphytéotiques, droits de superficie ou vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial).

L'analyse de ce document permet de mettre en exergue la vision qui sous-tend les propositions formulées et de démontrer que ces propositions entrent en contradiction avec la LOASP et la politique de décentralisation. On retiendra de l'examen du document les principaux éléments suivants :

- des postulats non vérifiés en ce qui concerne l'agriculture commerciale et la privatisation des terres. Le document présente un portrait déformé des exploitations familiales comme base de l'argumentaire destiné à justifier l'option en faveur de la promotion de l'agriculture d'entreprise ;
- un exposé des motifs qui ne retient des textes de référence que les aspects justifiant l'option en faveur de la privatisation des terres, en particulier « *la sécurisation des investissements et la facilitation de l'accès au crédit* » ;
- la privatisation de la terre au profit de l'Etat présentée comme la solution qui garantirait une gestion foncière équitable et prudente. Les auteurs préconisent « *une privatisation au profit de l'Etat de certaines dépendances du domaine national* ». Cette solution est jugée la plus adaptée, car une privatisation directe au profit de particuliers risquerait d'entraîner des

« *conflits inimaginables qui peuvent affecter la stabilité de l'Etat* ». De leur point de vue, une privatisation au profit des communautés rurales n'est pas souhaitable, compte tenu des problèmes de gouvernance observés au niveau des conseils ruraux (double affectation de parcelles, vente illicite de terres, absence de désaffectation, etc.) ;

- la privatisation de la terre au profit de l'Etat pour permettre l'immatriculation des zones pionnières et la création de zones d'investissements intensifs. La CNRDT préconise de généraliser l'immatriculation des terres, notamment en ce qui concerne les zones urbaines, pionnières et une partie des zones de terroir. Ces zones pourraient ainsi devenir de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'intervention des détenteurs de capitaux qui désirent réaliser des investissements dans le secteur agricole ;
- un cadrage réglementaire des conditions d'affectation des terres qui pénalise les exploitations familiales. La CNRDT prévoit un réajustement des principaux critères qui déterminent l'affectation des terres et notamment la notion de résident, qui pourrait concerner « *toute personne de nationalité sénégalaise, dès lors qu'elle décide de s'installer dans les limites géographiques de la communauté rurale, en y possédant ou non son habitat principal* ». La notion de capacité de mise en valeur devra désormais être appréciée en fonction du « *recours à des moyens modernes, donc financiers* » ; ce qui semble exclure l'agriculture familiale ;
- une proposition de réforme en contradiction avec les principes définis dans la LOASP et avec la politique de décentralisation. Les propositions de la CNRDT, notamment l'incorporation des terres des zones urbaines, des zones pionnières et d'une partie de la zone des terroirs dans le domaine privé de l'Etat est en contradiction avec les principes dégagés dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004.

Il convient de souligner que les propositions élaborées par la Commission en 2008 n'ont pas été officiellement communiquées à l'opinion publique. Quel avenir sera réservé à ces propositions par la nouvelle commission chargée de préparer une réforme foncière ? Avec le nouveau régime issu des élections de mars 2012, cette commission a été créée en novembre 2012 pour un mandat de dix huit mois et placée sous la présidence d'un ancien ministre de la justice, Me Doudou Ndoye.

### *2.2.3 Institutions impliquées dans la gestion foncière*

#### *2.2.3.1 Profil et domaines de compétences des acteurs et des institutions*

La gestion du foncier n'est pas du seul ressort de l'Etat. 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. Dans la mesure où le foncier est le support de la quasi-totalité des activités économiques et environnementales qui sont exercées en milieu rural, sa gestion fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'institutions. Si l'on prend en compte le critère de la nature des institutions, il est possible de répartir les structures en charge de la gestion foncière en deux grandes catégories :

- a) les institutions coutumières (chefs de villages, chefs de lignages, etc.) continuent à jouer un rôle important dans la prévention et la gestion des conflits fonciers. Les mécanismes de résolution des conflits varient en fonction de la nature de ceux-ci et des enjeux qui sous-tendent les désaccords entre les parties. Les conflits opposant des membres d'un même groupe ethnique ou des groupes ethniques vivant dans un même espace sont généralement réglés par des négociations impliquant les instances coutumières.

Autrement dit, les outils et méthodes qui sont utilisés font appel, non pas à des textes formels, mais plutôt à des arrangements tacites basés sur des pratiques et règles locales<sup>9</sup>. 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 ;

- b) les institutions formelles (conseils ruraux, sous-préfets, administration centrale, structures déconcentrées de l'Etat, services judiciaires, etc.) sont constituées de structures étatiques centrales, déconcentrées et décentralisées. Au sein de l'architecture institutionnelle, plusieurs structures opèrent dans le domaine de la gestion du foncier, avec des rôles plus ou moins importants et des pouvoirs variés (forts, moyens ou faibles).



---

<sup>9</sup> Ce sont des familles voisines, des personnes de bonne volonté, les chefs de villages et les guides religieux qui jouent le rôle de médiation. Les arrangements sont le plus souvent garantis par la présence de facilitateurs qui servent en même temps de témoins.

**Encadré n° 1 : *inventaire des institutions publiques opérant dans le domaine de la gestion foncière***

Au niveau central, les principales institutions impliquées dans la gestion foncière sont les suivantes :

- Présidence de la République
  - . Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) ;
  
- Primature
  - . Cellule d'appui au Millenium Challenge Account (MCA Sénégal)
  
- Ministère de l'économie et des finances
  - . Direction générale des impôts et domaines ;
  
- Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural
  - . Direction de l'agriculture ;
  - . Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles ;
  - . Agence nationale du plan de retour vers l'agriculture ;
  
- Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales
  - . Direction des collectivités locales ;
  - . Direction des stratégies de développement territorial ;
  - . Direction de l'appui au développement local ;
  
- Ministère de l'élevage
  - . Direction de l'élevage ;
  
- Ministère de l'hydraulique
  - . DGPRE
  
- Ministère de l'énergie et des mines
  - . Direction des biocarburants et de la biomasse ;
  - . Direction des mines et de la géologie ;
  
- Ministère de l'écologie et de la protection de la nature
  - . Direction des parcs nationaux ;
  - . Direction des eaux, forêts et chasses et de la conservation des sols ;
  - . Direction des aires marines communautaires protégées.

Les collectivités territoriales décentralisées (communautés rurales, communes et régions) détiennent des prérogatives en matière de gestion foncière. En confiant la gestion des terres situées dans les zones de terroirs aux communautés rurales, l'Etat a voulu promouvoir la responsabilisation des acteurs à la base et l'appropriation par les collectivités locales de leur espace. En effet, le décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres, sises dans les zones de terroirs, attribue aux conseils ruraux des prérogatives importantes en matière de gestion foncière.

En effet, ce décret rend les conseils responsables des modalités d'attribution du droit d'usage sur les terres relevant de leur compétence, « à l'exception toutefois des droits d'exploitation des mines et carrières, des droits de chasse et de pêche, des droits d'exploitation commerciale de la végétation arborée. Leurs

*prérogatives s'arrêtent là où pourraient commencer les opportunités de ressources financières » (Ben Arrous et al., 1998<sup>10</sup>).*

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 dans la gestion foncière de façon plus ou moins indirecte. En effet, les activités que mènent certaines ONG et organisations socioprofessionnelles portent sur : (i) l'élaboration de propositions de réforme foncière prenant en compte leurs préoccupations spécifiques ; (ii) la définition de stratégies de sécurisation foncière des exploitations familiales ; et (iii) la mise en œuvre de campagnes de plaidoyer en vue de défendre les intérêts des paysans victimes d'une spoliation 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 apporte une assistance à l'installation des investisseurs privés sur des terres aptes à l'agriculture et à l'élevage intensif. Elle assure l'intermédiation entre ces investisseurs agricoles et les collectivités locales auprès desquelles ils cherchent à obtenir des terres. L'APIX s'implique dans l'accompagnement des investisseurs, à travers la facilitation des démarches pour l'obtention de terres et l'appui à l'élaboration de business plan.

Ces deux institutions qui assurent l'accompagnement des promoteurs privés n'ont pas défini de démarches harmonisées ; ce qui soulève deux cas de figure :

- a) le premier cas de figure concerne l'APIX qui apporte un appui aux investisseurs dans leurs démarches en vue de l'obtention de terres, sans prendre en compte toutes les dimensions qu'implique l'acquisition de terres, notamment : (i) l'établissement de protocoles d'accord spécifiant l'engagement des investisseurs à verser une contrepartie aux collectivités locales qui leur attribuent des terres ; (ii) les mécanismes tendant à minimiser les risques de confiscation des terres des collectivités locales et de légalisation de cette spoliation ; et (iii) l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux de leur installation et activités ;
- b) le deuxième cas de figure concerne l'Agence Nationale du Plan REVA qui cherche à prendre en compte les enjeux fonciers du processus d'acquisition de terres par les investisseurs privés et s'emploie à mettre en place un cadre d'installation des investisseurs dans des domaines agricoles partagés, avec un cahier de charge pour la sélection des promoteurs<sup>11</sup>.

Dans la mesure où les démarches d'accompagnement ne sont pas harmonisées, on constate que les stratégies d'appui ne sont pas cohérentes. Un tel état de fait introduit des biais pouvant affecter négativement les collectivités locales qui attribuent des terres aux investisseurs privés.

Une autre catégorie d'acteurs est impliquée dans la gestion foncière. Il s'agit des opérateurs privés (géomètres, notaires, etc.) qui interviennent dans les procédures de sécurisation foncière.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Dans le cadre de ces domaines agricoles partagés, l'Etat assure la réalisation des infrastructures collectives (réseau hydraulique structurant, stations de pompage, bâtiments, etc.). Les investisseurs privés prennent en charge la réalisation des infrastructures.

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

### **2.2.3.3 Principales faiblesses du dispositif institutionnel**

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

Analysant le cadre institutionnel et juridique régissant la gestion des ressources naturelles, Ben Arrous et al. (1998) soulignent que « *l'éparpillement et le défaut de concertation des structures spécialisées n'autorisent guère un suivi de l'action gouvernementale. Chaque structure élabore pour elle-même ses textes réglementaires en fonction de son propre mandat sectoriel, des contingences de son ministère de tutelle et des options politiques du moment ; ce qui conduit à une débauche de texte aux dispositions parfois contradictoires, et complique d'autant leur application* ».

Cette absence de cohérence institutionnelle a été illustrée, au cours de la période récente, par le lancement de deux processus parallèles d'élaboration d'une réforme foncière. Il faut rappeler que la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) avait annoncé qu'une nouvelle législation foncière serait élaborée dans un délai de deux ans, à compter de la date de sa promulgation qui est intervenue en juin 2004.

Dans la foulée de la publication officielle de la loi, la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques (DAPS), maître d'œuvre pour la mise en œuvre de la LOASP, a créé un « *Groupe Thématique Foncier* » et élaboré en 2005 une note de cadrage définissant des orientations de travail susceptibles d'être acceptées par l'ensemble des groupes d'acteurs.

Alors que ce groupe thématique venait juste d'entamer son travail, la Présidence de la République a mis en place une Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique en vue de proposer une réforme dans un délai de six mois après sa création. La feuille de route pour préparer cette réforme foncière a été définie par le Président Wade dans le discours qu'il a prononcé lors de la rentrée des Cours et des Tribunaux, en janvier 2005. Alors que la CNRDT est censée regrouper l'ensemble des catégories d'acteurs interpellées par la problématique de la réforme foncière, aucune disposition n'a été prise pour assurer la représentation effective en son sein des organisations de producteurs ruraux<sup>12</sup>. Les travaux de la commission ont débouché sur

<sup>12</sup> Bien que le décret déterminant la composition de la CNRDT ait prévu que les organisations de producteurs ruraux soient représentées par six mandataires, l'arrêté du Premier Ministre désignant les membres de la commission ne fait mention d'aucun représentant pour les organisations paysannes.

l'élaboration d'un document qui définit les contours d'une réforme foncière. Bien qu'il ait été diffusé dans les milieux officiels, ce document n'a jamais fait l'objet d'un débat public.

### 3.3 Typologie des tenures foncières

Dans le contexte spécifique du Sénégal, on peut distinguer deux types de tenure foncière: (i) la tenure formelle qui regroupe trois grands ensembles (le domaine national, le domaine de l'Etat et les titres fonciers des particuliers) ; et (ii) les pratiques coutumières fondées sur la conviction que les droits fonciers appartiennent à des lignages ou des collectivités familiales. Le système coutumier est surtout appliqué en milieu rural pour organiser l'accès à la terre et régler à la fois son utilisation et son transfert. Il convient de préciser que le maintien de cette forme de tenure découle de l'ineffectivité partielle de la loi sur le domaine national qui avait pour objectif de supprimer toute forme de tenure coutumière.

#### 3.3.1 Tenure formelle

La mise à plat du système foncier sénégalais permet de distinguer trois grands ensembles, (Dièye, 2011<sup>13</sup>) :

- a) le domaine national qui est régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964. Il constitue un vaste espace qui regroupait, au moment de sa création, plus de 95 % des terres rurales ;
- b) le domaine de l'Etat qui est subdivisé en domaine public et domaine privé (régé par la loi 76-66 du 2 juillet 1976). Il s'agit de l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ;
- c) les titres des particuliers qui 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 2011-07 du 30 mars 2011.

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

Un examen attentif du système foncier permet de constater qu'il n'est pas figé, contrairement à ce que l'on pourrait croire. De nombreuses opérations peuvent affecter ces ensembles, entraînant ainsi le transfert d'une terre d'un ensemble à un autre. Mais, cette flexibilité doit s'appliquer dans le respect des principes suivants :

- une terre du domaine national ne peut être transférée que dans le domaine de l'Etat. L'immatriculation est la condition pour faire sortir un bien du domaine national et l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 64-46, dispose que : « *les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat* » ;

---

<sup>13</sup>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).

- dans la zone des terroirs et les portions affectées des zones pionnières et urbaines, l'immatriculation est subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée ;
- l'Etat n'est pas le maître absolu du domaine national et il ne peut pas en disposer librement. Le dispositif d'encadrement de la procédure de mutation des terres du domaine national, en particulier au niveau des zones affectées vise à sécuriser l'occupant. Ce dernier, bien que n'étant pas propriétaire de la terre, est assuré d'une certaine stabilité, sous réserve que la parcelle qui lui a été affectée par le conseil rural soit mise en valeur. Sauf pour cause d'utilité publique ou pour un motif d'intérêt général de la communauté rurale, la décision de désaffectation ne peut être prononcée que si le conseil rural constate une absence ou une insuffisance de mise en valeur d'une parcelle.

### 3.3.2 Tenure coutumière

La tenure coutumière est basée sur une conception communautaire de la gestion foncière. Dans le cadre de ce système, les droits appartiennent à des lignages ou des collectivités familiales. Au niveau des villages, l'espace ou terroir fait l'objet d'un zonage (zones de pâturage, terrain de chasse, lieu de culture, de pêche, de cueillette, etc.). La répartition des terres de culture entre les principaux lignages ou segments de lignage structure et organise les rapports sociaux. Autrement dit, la terre constitue le socle de la cohésion sociale, mais aussi « *un moyen de subsistance qui assure l'existence et la continuité du groupe auquel elle confère une certaine puissance politique et un prestige social dans le ressort du territoire que celui-ci contrôle* » (Ministère de l'Agriculture, 1996)<sup>14</sup>

Au sein des villages, les terres de culture qui appartiennent à un groupe social sont connues. La légitimité des droits exercés par le groupe fondateur ou possesseur du domaine foncier est reconnue par tous. Le droit d'appropriation est généralement fondé sur la première installation (droit de feu ou de hache, selon les méthodes de défrichement qui ont été utilisées). L'accès à la terre se fait selon plusieurs modalités :

- accès gratuit et direct pour les membres du groupe familial détenteur du domaine foncier ;
- accès gratuit à titre permanent pour des résidents alliés au groupe détenteur ;
- accès gratuit à titre précaire pour des immigrés anciens ;
- accès tributaire de servitude pour des immigrés récents et pour des résidents temporaires, etc.

En ce qui concerne la gestion foncière coutumière, il faut souligner qu'à l'origine, la tenure coutumière intégrait dans l'héritage, non pas la terre elle-même, mais plutôt la fonction de maître de la terre qui permet au groupe de désigner en son sein un responsable chargé d'administrer le patrimoine foncier collectif. Le maître de la terre bénéficiait d'une autorité morale reconnue par tous et il constituait le garant de l'unité et de la solidarité du groupe. La tenure coutumière a évolué sous l'effet des mutations intervenues dans l'organisation économique et socio-politique du pays. 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).

<sup>14</sup> Ministère de l'Agriculture, 1996. Plan d'action foncier du Sénégal.

Les populations rurales continuent encore majoritairement à se référer à la tenure coutumière qui est porteuse, à leurs yeux, d'une légitimité sociale. Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements d'accommodation et de contournement de la loi par les populations rurales, avec parfois, la complicité de l'administration et des élus locaux.

### 3.3.3 Compilation de la typologie des tenures foncières

Catégories	Tenures	Caractéristiques des textes régissant les tenures	Observations/empiétements
Domaine public immobilier	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Domaine public établi</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li><b>Transfert</b> de domaine public est inaliénable et imprescriptible. Toutefois, Il 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.</li> </ul>	<p>Non délimité dans les plans de repérage.</p> <p>Parfois délimités, lorsqu'il s'agit des aires protégées qui sont réparties en plusieurs catégories (parcs forestiers et zoologiques, forêts classées, réserves naturelles intégrales, périmètres de reboisement ou de restauration, réserves spéciales, parcs nationaux, aires marines protégées et zones d'intérêt cynégétique)</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. Ce décret interdit : (i) l'occupation partielle ou totale des routes et dépendances, en cas de construction aux abords du réseau routier classé ; et (ii) la mise en dépôt temporaire aux abords de la route de matériaux de construction, de produits de démolition ou d'objets et divers autres obstacles pouvant affecter la fonctionnalité de la route classée. Ce décret est effectivement appliqué.</p>
	<b>Domaine privé de l'Etat</b>	<p>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, les immeubles acquis par l'Etat par voie d'expropriation, les immeubles immatriculés au nom de l'Etat, les immeubles préemptés par l'Etat, les biens et droits mobiliers et immobiliers dont la confiscation est prononcée au profit de l'Etat, les immeubles abandonnés dont l'incorporation au domaine est prononcée.</p> <p>Le domaine privé de l'Etat fait l'objet de</p>	<p>En ce qui concerne le domaine privé de l'Etat, les actes des autorités peuvent s'analyser en termes de : (i) autorisation d'occupation ; (ii) bail ordinaire ; (iii) bail emphytéotique ; (iv) concession du droit de superficie ; et (v) vente.</p>

		nombreuses occupations irrégulières.	
	<b>Occupations du domaine privé de l'Etat sous forme de « lotissements administratifs »</b>	Dans la région de Dakar, une partie du domaine de l'Etat abrite des formes d'habitat non planifiées (habitat spontané régulier). Il s'agit des espaces urbanisés légaux où se trouvent des lotissements sommairement équipés par l'Etat. Ces lotissements ont été cédés aux populations qui ont fait l'objet d'un déguerpissement, ainsi qu'aux couches sociales à faibles revenus. L'Etat reste propriétaire de ces parcelles, les occupants détenant, soit un permis d'occuper à titre précaire et révocable, soit un bail. Les quartiers de Pikine et Guédiawaye dans la banlieue de Dakar constituent des exemples de ces « <i>lotissements administratifs</i> ».	
	<b>Occupations privées non régularisées des terrains relevant du domaine privé de l'Etat</b>	Construction d'abris temporaires ou de maisons en dur  Enregistrement : possibilité de régularisation des occupations irrégulières.  <b>Transfert</b> : 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.  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.	
<b>Domaine des collectivités en milieu urbain</b>		Il s'agit des terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme.  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 (maire de la commune habilité à présider la commission d'attribution des parcelles issues des lotissements réalisés sur des terrains dépendant du domaine national et préalablement immatriculés au nom de l'Etat), conformément aux dispositions de la loi 96-07 du 22 mars 1996.	Empiètement des villes sur le terroir des communautés rurales limitrophes.
<b>Propriété foncière des particuliers en milieu urbain (existence théorique en milieu rural)</b>	<b>Droits réels des particuliers sur les immeubles qu'ils possèdent</b>	Les titres des particuliers qui 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. C'est sur la base de ce texte que des titres fonciers sont délivrés aux particuliers.	Ces droits peuvent faire l'objet de transactions. En ce qui concerne les titres fonciers, la loi de 1977 soumet à autorisation les transactions dont le montant est égal ou supérieur à 10 millions.  En ce qui concerne un titre

			d'occupation délivré sur le domaine immobilier de l'Etat, il faut au préalable obtenir une autorisation de céder qui est délivrée par l'Administration des Domaines.
<b>Domaine national en milieu rural</b>	<b>Zone des terroirs</b>	La zone des terroirs correspond aux terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture, l'élevage, les boiselements et dont la gestion est confiée aux communautés rurales. Il s'agit de la catégorie la plus importante.	Une terre du domaine national ne peut être transférée que dans le domaine de l'Etat. L'immatriculation est la condition pour faire sortir un bien du domaine national et l'article 3 alinéa 1 <sup>er</sup> de la loi n° 64-46 dispose que : « <i>les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat</i> ».
		<b>Zones aménagées sur fonds publics :</b> affectation des parcelles aux exploitants regroupées dans des structures chargées de la gestion des aménagements hydro-agricoles (vallée du fleuve et Casamance en particulier)	
	<b>Zone pionnière</b>	<b>Zones pionnières :</b> elles correspondent aux autres terres qui n'ont pas encore été exploitées et sur lesquelles l'Etat peut mettre en œuvre des projets de développement agricole	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.
	<b>Zone classée</b>	<b>Les zones classées :</b> elles sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la législation particulière qui leur est applicable.	Annexion des forêts classées par diverses activités économiques, sans le déclassement préalable qui est pourtant obligatoire
		<b>Forêts classées.</b> La réforme du code forestier intervenue en 1998 (loi n° 98/03 du 08/01/98) instaure la co-gestion des forêts classées. Enregistrement : elles ne sont pas immatriculées. <b>Transfert :</b> 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. La co-gestion est autorisée sur la base d'un plan de gestion approuvé par le service forestier.	
		<b>Parcs nationaux :</b> il existe deux grands ensembles : (i) le premier vise à préserver les derniers représentants de la grande faune terrestre (parc national du Niokolo-Koba et parc national de Basse Casamance) ; et (ii) le deuxième concerne les zones humides du littoral (zones côtières, estuariennes et deltaïques) qui, à travers une multitude d'habitats, jouent un rôle primordial pour la migration des oiseaux du paléarctique	

		occidental.  Enregistrement : les parcs nationaux ne sont pas immatriculés.  <b>Transfert</b> : 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. Cette formule est actuellement expérimentée dans la Réserve de Bandia et dans le Parc national du Delta du Saloum.	
		<b>Réserves sylvo-pastorales</b> : elles ont été constituées principalement dans les régions à vocation pastorale, notamment celle du Ferlo. Enregistrement : les réserves sylvo-pastorales ne sont pas immatriculées.  <b>Transfert</b> : elles ne peuvent pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative.	Plusieurs réserves sylvo-pastorales ont été totalement ou partiellement annexées par l'agriculture (en particulier celles de Boulal, de Déali, et Mbeggé) en l'absence de tout acte légal de déclassement

### 3.4 L'accès des femmes au foncier : des avancés juridiques pour un accès équitable à la terre bloqués par la persistance des pesanteurs socioculturelles

#### 3.4.1 Avancées importantes dans les dispositions des textes en vigueur concernant l'accès des femmes à la terre

La Constitution du 22 janvier 2001 affirme l'égal accès des hommes et des femmes à la terre. L'article 15 dispose que « *le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité. L'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi* ». L'autonomie de gestion des biens est garantie par l'article 19 de la Constitution qui stipule qu'une femme mariée a droit à sa propriété et à la gérer personnellement.

La Loi sur le domaine national de 1964 n'introduit aucune discrimination des dans l'accès au foncier. Elle se caractérise par le fait que tous les citoyens ruraux, homme comme femme, peuvent prétendre à une affectation de terres. Les conditions nécessaires sont : i) faire une demande ; (ii) être membre de la communauté rurale (individu ou groupe) ;iii) avoir la capacité (seul ou avec la famille) de mettre en valeur la terre demandée.

Conformément aux dispositions du Code la famille, la femme peut demander à hériter de terres ou d'une partie des terres d'un parent défunt : « *à son décès (affectataire), ses héritiers (hommes/femmes) bénéficient d'une priorité d'affectation s'ils sont en mesure de mettre en valeur* ».

Si ces textes en vigueur donnent ainsi aux femmes des droits d'accès à la terre égaux à ceux des hommes, dans les faits elles ne bénéficient pas d'un accès équitable à la terre. En effet, l'adoption de la loi sur le domaine national n'a pas détourné les populations rurales des pratiques coutumières qui créent des situations d'inégalité dans l'accès à la terre au détriment des femmes.

### 3.4.2 *Persistence d'une grande vulnérabilité foncière des femmes rurales*

Les femmes rurales sont victimes d'une grande vulnérabilité foncière, à cause de deux facteurs principaux : (i) la prééminence de fait des régimes fonciers coutumiers sur le droit moderne (ce qui tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité des sexes) ; et (ii) les pesanteurs socioculturelles<sup>15</sup>. « *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)<sup>16</sup>. Les femmes surtout en milieu rurales sont lésées 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..

Comme mentionné plus haut, théoriquement, la loi sur le domaine national n'exclut pas les femmes de la transmission des droits d'affectation aux ayants droits. En réalité, elle entérine les discriminations à l'égard des femmes du fait de son adossement à la tenure coutumière qui offre de façon privilégiée l'accès à la terre aux membres de la communauté rurale, dans un contexte où les conseils ruraux sont composés, pour l'essentiel, des propriétaires coutumiers et/ou leurs alliés. La femme ne devenant chef de ménage qu'accidentellement (essentiellement en cas de veuvage), c'est l'homme qui contrôle la force démographique familiale qui est mobilisée dans les exploitations agricoles. Par conséquent, c'est l'homme qui détient la capacité de mise en valeur qui est un critère déterminant dans l'accès au foncier dans le cadre de la Loi sur le domaine nationale.

A la faiblesse du statut de la femme, s'ajoute comme le montrent des travaux récents (Diop et al., 2011), la méconnaissance par la grande majorité d'entre elles, des lois qui pourraient leur permettre de faire valoir leurs droits. Même lorsqu'elles connaissent la législation, elles n'osent pas remettre en cause les règles sociales, en particulier les rapports entre hommes et femmes.

Ainsi, les femmes rurales accèdent à la terre de façon indirecte. Cet accès résulte d'une autorisation temporaire de cultiver des parcelles. Toute femme qui se marie et rejoint le domicile de son époux reçoit une parcelle. Lorsque la famille du mari ne dispose pas de suffisamment de terre, elle entreprend des démarches pour bénéficier d'un prêt de terre qu'elle alloue par la suite à la nouvelle mariée. En cas de divorce, la femme qui revient au domicile de ses parents peut se faire attribuer une parcelle. L'accès des femmes à la terre est le plus souvent fonction de leurs liens parentaux avec des hommes. Faye (2003) souligne des exceptions chez les diolas où certaines rizières de mangrove sont transmises de mère à fille.

### 2.4.3 *Des situations contrastées selon les zones agro-écologiques et les couches sociales*

Il existe des différences dans le niveau d'accès à la terre selon les zones éco-géographiques et suivant les différentes couches sociales. L'étude réalisée par Diop et al. (2011)<sup>17</sup> révèle que 71,55 % des chefs de ménages ont accès à la terre, tandis que ce sont seulement 43,08 % de l'ensemble des femmes interrogées dans le cadre des investigations qui déclarent posséder des terres de culture. Cette recherche a mis en exergue l'émergence du phénomène « *femmes chefs de ménages* », qui est apparu comme une des principales mutations des structures familiales. « *La proportion des femmes chefs de ménages qui possèdent une terre varie considérablement, selon les zones éco-géographiques. Elle est*

---

<sup>15</sup> « Dans la coutume, la femme reste mineure toute sa vie, sous l'autorité de son père en tant que jeune fille, sous celle de son mari ensuite. Veuve, elle est héritée ou est sous l'autorité de son fils » (Faye, J., 2003).

<sup>16</sup>Diop, F. et al., 2011. Droits des femmes et accès au foncier : une citoyenneté à conquérir. Dakar, GESTES/CRDI, 209 p.

<sup>17</sup>L'étude de Diop, F. et al. (2012) s'est basée sur une enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population sénégalaise. Elle a concerné 1.800 individus âgés de plus de 25 ans et vivant en milieu rural. Cet échantillon est aréolaire, stratifié en zones écologiques et il a été tiré à deux degrés.

de 8,91 % dans la vallée du fleuve Sénégal, 8,48 % dans la zone sylvo-pastorale et 8,36 % dans la Casamance. Cette proportion reste en revanche relativement faible dans les Niayes (4,20 %), au Sénégal Oriental (3,21 %) et dans le bassin arachidier (2,51 %). Ces disparités entre les zones, même si leurs différences statistiques ne sont pas très grandes, renseignent sur la variété des situations. Elles s'expliquent aussi par la situation matrimoniale des femmes chefs de ménage au sein de ces zones » (Diop et al. 2011).

Le second niveau d'analyse qui a été développé dans le cadre de cette recherche porte sur l'accès des individus à la terre. « Pour l'ensemble des zones éco-géographiques, 85 % des individus interrogés déclarent disposer au moins d'une terre au sein de leur ménage. Sur l'ensemble des propriétés individuelles, 28,20 % appartiennent aux femmes. On trouve les plus importants taux de possession dans la moitié Sud du pays et, les plus faibles au Nord. Parmi les femmes qui déclarent accéder à la terre, 22,32 % résident au Sénégal Oriental, 22,68 % en Casamance et 23,78 % dans le Bassin arachidier, 11,71 % dans la Vallée du fleuve Sénégal, 10 % dans les Niayes et 9,51 en zone sylvo-pastorale » (Diop et al., op.cit.).

Les résultats de l'étude réalisée par ENDA/PRONAT en 2011 montrent clairement que femmes n'ont pas un accès facile au foncier dans plusieurs régions du pays<sup>18</sup> :

- sur 100 femmes interrogées dans la zone des Niayes, 42 femmes déclarent posséder des terres ;
- sur 100 femmes de la zone de la vallée du fleuve Sénégal, 23 femmes possèdent des terres ;
- sur 100 femmes de la zone de Tambacounda, 4 femmes possèdent des terres.

Les femmes sont victimes des dispositions coutumières en général et des règles successorales en particulier. Deux tiers des hommes disent avoir hérité de leurs parents les terres qu'ils possèdent. En ce qui concerne les femmes, cette proportion est de moins d'un cinquième. « Les pratiques foncières actuelles sont héritées de la tradition. Une femme ne peut pas hériter des terres laissées par ses parents. Ces terres reviennent ses frères. On pense que la femme est appelée à se marier et par conséquent à rejoindre une autre famille. C'est pour cette raison qu'elle ne peut avoir des terres dans sa famille d'origine. C'est très mal vu par la communauté qu'une femme réclame sa part d'héritage en ce qui concerne la terre ou bien qu'elle en vienne à se disputer avec des hommes pour avoir des terres. En revanche, si elle veut cultiver, elle peut demander une parcelle aux hommes. Cette pratique n'est pas liée à la religion, mais plutôt à la tradition<sup>19</sup> ».

Les femmes organisées en association et/ou présentes dans les fédérations paysannes semblent avoir plus de facilités que celles qui n'appartiennent pas à des cadres organisationnels. Sur 100 femmes qui sont membres des organisations et associations communautaires de base, 27 possèdent individuellement des terres, contre 73 qui n'en possèdent pas. Si l'on considère 100 femmes qui ne sont pas membres d'une structure organisationnelle, 22 possèdent individuellement des terres, contre 78 qui n'en possèdent pas.

Les inégalités qui frappent les femmes sont en partie liées au fait qu'elles ont une connaissance limitée du système foncier en vigueur dans le pays. Les femmes ont surtout accès à l'information véhiculée dans les langues nationales par la radio. Le poids de la pression sociale et des idéologies

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> En ce qui concerne l'héritage, les lois islamiques sont assez complexes. En règle générale, les filles reçoivent la moitié de la part allouée aux garçons.

véhiculées à travers le système éducatif amène les femmes à déclarer que l'iniquité en matière foncière et la vulnérabilité qui les frappe sont en soi quelque chose de normal.

En résumé, c'est 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. En effet, dans la plupart des communautés rurales du pays, les élus affectent aux groupements féminins des terres qu'elles aménagent généralement en petits périmètres irrigués ou en jardins maraîchers et fruitiers. Seulement ces affectations ne tiennent aucunement compte du nombre de membres de ces groupements. On constate que les parcelles affectées aux femmes sont si réduites qu'en cas de partage, chaque se retrouve avec 10 à 50 m<sup>2</sup>, soit une superficie dont les résultats économiques insignifiants les maintiennent dans une situation de dépendance vis-à-vis des hommes.

A y regarder de près, l'insécurité foncière n'affecte pas de la même manière toutes les femmes rurales du pays. Elle touche plus durement celles qui appartiennent aux ménages ruraux les plus pauvres, notamment ceux qui éprouvent des difficultés d'accès à la terre ou aux intrants (parcelle exiguë, perte de terre par vente ou mise en gage des parcelles, etc.) . En revanche, certaines femmes aisées parviennent à accéder à la terre par la location ou l'achat de parcelles. Ces femmes font partie d'une catégorie assez nantie ou bénéficient d'une considération identique à celui des hommes (femmes issus de familles maraboutiques, femmes de notables, etc.).

#### *2.4.4 Un meilleur accès des femmes urbaines à la terre*

A la différence des femmes rurales, les citadines ont un accès plus facile à la terre, voire à la propriété foncière. Plus au fait des dispositions légales sur le foncier et de leurs droits, elles participent activement à l'héritage des biens et n'hésitent pas, lorsqu'elles se sentent lésées, à saisir la justice. 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, aménagés pour la culture, etc. Sur un autre plan, les femmes urbaines sont plus entreprenantes. Elles peuvent acheter ou louer des terres, aménager un champ pour l'horticulture, construire des maisons, si elles disposent des moyens nécessaires, etc. (Faye J., 2003).

## **4. Résultats du processus CAGF**

### **4.1 Cadre légal et institutionnel (tenure foncière)**

La bonne gouvernance foncière devrait idéalement inclure un cadre juridique et institutionnel reconnaissant toute la gamme des droits fonciers existants, permettant l'application de ces droits de manière efficace et économique, tout en contribuant à les améliorer progressivement dans le cadre d'une politique réaliste et bien acceptée. Ce thème compte six IGF pour mesurer la différence entre la réalité et un cadre juridique et institutionnel idéal. Les quatre premiers indicateurs (IGF 1 à IGF 4) sont axés sur la reconnaissance et l'application des droits existants, ainsi que sur les contraintes qui s'y rapportent. Les deux indicateurs qui suivent (IGF 5 et IGF 6) examinent la clarté des mandats institutionnels, la participation des acteurs non gouvernementaux aux politiques foncières ainsi que l'équité de ces dernières.

#### 4.1.1 Résultats des notations par la session de panel

#### 4.1.2 Reconnaissance du continuum des droits fonciers (IGF 1)

IGF-Dim		Matière	A	B	C	D
<b>CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</b>						
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 /Droits collectifs en zone rurale reconnus	X			
1	iv	Reconnaissance des droits de groupe urbain dans le secteur informel/Droits collectif en zone urbaine sont reconnus			X	
1	V	Opportunités d'individualisation de la propriété/ procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure		X		

**Le Sénégal constitue une exception en matière foncière dans la mesure où c'est le seul pays<sup>20</sup> qui a instauré le régime de la domanialité nationale tel que cela ressort des textes.** Le domaine national du Sénégal est constitué de terres qui 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.

Au Sénégal le domaine national constitué de terres qui sont réparties en quatre catégories : (i) les zones urbaines ; (ii) les zones classées ; (iii) la zone des terroirs ; et (iv) les zones pionnières. L'Etat n'est pas propriétaire du domaine national qui est basé sur certains principes en ce qui concerne les conditions de gestion et d'exploitation des terres. S'agissant des terres situées dans la zone des terroirs, les panélistes ont fait les constats suivants :

- le conseil rural est compétent pour affecter ces terres sur la base de critères préalablement définis par la loi ;
- les terres ne peuvent être affectés qu'aux membres (seuls ou regroupés) de la communauté rurale ; toutefois, les textes ne définissent pas la notion de membre (résidence, paiement de l'impôt, etc.) ;
- l'affectation donne simplement un droit d'usage et ne confère pas un titre de propriété ;
- l'affectation est assortie d'une obligation de mise en valeur de la terre ; toutefois, les textes ne définissent pas la notion de mise en valeur ;
- les terres situées dans la zone des terroirs, comme l'ensemble des terres relevant du domaine national, ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction (vente, location, hypothèque, etc.) et ne peuvent être immatriculée qu'au nom de l'Etat.

<sup>20</sup> La notion de « *domaine national* » se retrouve, il est vrai au Mali ou au Cameroun, mais avec un régime juridique différent de celui du Sénégal. Au Mali, c'est l'ensemble du sol et du sous-sol du pays que l'on appelle « *domaine national* » (article 1er du code domanial et foncier)<sup>20</sup>. Pour ce qui concerne le Cameroun, le domaine national y fait l'objet d'une définition résiduelle (ni domaine public, ni domaine privé), mais contrairement au régime sénégalais, l'appropriation privée des terres qui le composent est possible. Cela différencie très nettement le régime du Cameroun

En dépit de son caractère précaire (possibilité de remise en cause par l'Etat pour cause d'utilité publique ou par le conseil rural pour raison d'intérêt général), le droit d'usage doit être considéré dans le cadre du présent exercice comme un véritable droit. Les panélistes se sont accordés sur la nécessité de prendre en compte tous les types de droits, en s'appuyant sur l'étymologie du terme de « *droit* » qui renvoie à « *la faculté de faire ou de ne pas faire* ».

**Le droit coutumier persiste, bien qu'il ait été supprimé par la loi de 1964 sur le domaine national.** Dans la pratique les populations, dans leur grande majorité, considèrent que la légitimité coutumière prévaut toujours dans la gestion des terres. Ce qui influe sur les décisions des conseils ruraux en matière d'affectation des terres, principalement dans les régions où les enjeux fonciers sont importants (terres fertiles, possibilité d'aménager les terres, disponibilité de ressources en eau pour l'irrigation, etc.). Dans ces régions, les conseils ruraux reconnaissent les droits fonciers coutumiers et ils les sanctionnent par ce qu'ils appellent « *une régularisation* ». Cette opération n'a pas de base légale dans la mesure où le délai imparti pour immatriculer les terres ayant fait l'objet « *d'une mise en valeur à caractère permanent* » est dépassé depuis longtemps.

En milieu urbain, deux traits majeurs caractérisent les droits fonciers: (i) l'importance que revêtent les formes d'habitat non planifiées (habitat spontané régulier et irrégulier) en particulier dans la région de Dakar ; et (ii) la concentration des titres fonciers des particuliers dans les quatre anciennes communes de plein exercice (Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis), les anciennes escales de la vallée du fleuve Sénégal (Richard-Toll, Dagana, Podor, Matam et Bakel) et les escales du bassin arachidier (Khombole, Kaffrine, Koungheul, etc.).

S'agissant de l'habitat spontané, les panélistes ont précisé que les pouvoirs publics ont adopté des textes qui confèrent une reconnaissance légale à certains quartiers qui étaient dans une situation irrégulière (la loi de 1987 portant sur la restructuration des quartiers irréguliers). Mais, les études effectuées dans le cadre du projet « *villes du Sénégal sans bidonvilles* » - ce projet devrait concerner 5 855 hectares pour une population estimée à 1 800 000 individus - montrent que plusieurs quartiers de Dakar sont dans une situation irrégulière (cas des villes de Pikine et Guédiawaye qui occupent plus de la moitié de la superficie de la région, cas également des quartiers situés entre Pikine et FassMbao). Ce phénomène des occupations irrégulières concerne aussi d'autres grandes villes du Sénégal (Saint-Louis, Kaolack, Thiès, etc.). Actuellement, la régularisation foncière nécessite un recensement des habitants ; ce qui permet d'identifier les bénéficiaires potentiels. Par la suite, un titre de droit réel (« *droit de superficie* ») est délivré à ces bénéficiaires. Le droit de superficie se fonde sur une division horizontale de la propriété. En effet, le bénéficiaire devient propriétaire de la superficie, tandis que l'Etat reste propriétaire du sol tannique. Le droit de superficie est valable pour une durée de 50 ans. Ce droit peut non seulement être prolongé une fois, mais aussi transformé en titre foncier ou en bail, sous réserve du versement d'une somme fixée par l'Administration.

Par rapport aux autres centres urbains du pays, 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.

La procédure d'individualisation de la tenure foncière prévoit deux cas de figure : (i) l'individualisation d'un droit réel sur le domaine privé de l'Etat ; et (ii) la transformation d'un droit d'usage ou de superficie en titre définitif au profit de l'attributaire initial. Les coûts de l'individualisation d'un terrain en milieu urbain sont fonction de plusieurs facteurs (classement, situation zonale, superficie et nature du droit concédé ou acquis). Les problèmes que pose la procédure de l'individualisation de la tenure foncière sont repérables à deux niveaux : (i) l'accès à l'information, surtout en milieu rural ; et (ii) le coût et la complexité des procédures, en particulier

lorsqu'il s'agit de la zone des terroirs. En ce qui concerne le coût, donc l'opportunité financière, les situations que l'on observe sur le terrain sont contrastées. Dans la zone des Niayes et le Delta par exemple, il y a eu des procédures d'individualisation parce que ce choix est économiquement rentable et permet de sécuriser les investissements. En d'autres termes, le coût de la procédure est abordable, lorsqu'elle s'appuie sur un projet de mise en valeur et de sécurisation des biens. En revanche, dans une zone comme celle du Ferlo qui a une vocation pastorale, l'individualisation de la propriété n'est pas économiquement rentable.

#### 4.1.3 Respect des droits foncier (IGF 2)

Application des droits			A	B	C	D
2	I	Etude/cartographie et enregistrement des réclamations sur la terre communale ou indigène/ La plupart des terres communautaires ou coutumières et les droit reconnus				X
2	II	Enregistrement des propriétés individuelles des zones ruraux				X
2	III	Enregistrement des propriétés individuelles des zones urbains				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		

**La plupart des terres situées en milieu rural ne sont pas cartographiées et les droits ne sont pas enregistrés.** Les paysans peuvent obtenir une affectation des terres qu'ils exploitent, s'ils le souhaitent en adressant une requête au conseil rural. Mais, les terres de culture sont exploitées, sans que les droits des exploitants ne soient enregistrés. Cela s'explique par le fait que dans les zones de culture pluviale ou de décrue, les paysans n'estiment pas toujours nécessaire d'obtenir une décision d'affectation d'une terre sur laquelle leurs droits coutumiers sont reconnus par tous. Ils n'ont pas mis à profit le principe du maintien en place de l'occupant (qui est une disposition de la loi sur le domaine national) pour solliciter auprès des conseils ruraux une affectation des terres qu'ils exploitent. On signalera le cas spécifique des zones de Ross-Béthio et NdiayènePendao (vallée du fleuve Sénégal) où, à l'instigation des organisations paysannes locales, de nombreux paysans détiennent des procès verbaux d'affectation des terres délivrés par les conseils ruraux.

**Les textes juridiques en vigueur (en particulier les articles 18 et 21 du décret 72-1288 modifié) exigent de faire la publicité des décisions d'affectation et de désaffectation des terres et de les inscrire dans un registre foncier.** Les panélistes ont constaté que les registres et dossiers fonciers n'existent principalement que dans la vallée du fleuve Sénégal. Ces outils concernent également quelques communautés rurales des régions de Tambacounda et de Kolda.

Les procès verbaux des délibérations des conseils ruraux portant sur les affectations et désaffectations des terres sont mal conservés et ne comportent pas toujours les indications nécessaires à la localisation précise des terres affectées. De ce fait, il est impossible de reconstituer les affectations de terres qui ont été faites au cours des différentes mandatures des conseils ruraux.

Compte tenu du fait que les outils de gestion foncière n'existent pas encore dans la majorité des communautés rurales, il est difficile de : (i) fournir la preuve d'une affectation ou d'une

désaffectation d'une parcelle ; (ii) retracer l'évolution du foncier dans une communauté rurale ; et (iii) évaluer l'assiette foncière disponible. Les panélistes ont souligné que la non disponibilité des outils de gestion foncière et la faiblesse des moyens d'intervention des commissions domaniales chargées d'instruire sur le terrain les dossiers d'affectation et la non matérialisation fréquente des parcelles affectées ont instauré une situation foncière totalement confuse dans plusieurs communautés rurales (affectation d'une même parcelle à plusieurs personnes, empiètement sur des terres ne relevant pas de la zone des terroirs, affectation de terres situées dans les forêts classées ou les réserves sylvo-pastorales).

**Les terres individuelles faisant l'objet de titres fonciers sont enregistrées.** Mais, elles représentent une proportion relativement faible par rapport à l'ensemble des parcelles qui sont occupées en milieu urbain où prédomine le phénomène des occupations irrégulières. Le phénomène des occupations irrégulières des terres du domaine national et du domaine de l'Etat revêt une grande ampleur. Les stratégies de spéculation sur les terres du domaine national entraînent des occupations irrégulières dans plusieurs communes du pays. Dans le souci de freiner le processus des occupations irrégulières dans les villes, l'Etat a mis en œuvre le programme d'aménagement et d'équipement des extensions urbaines. C'est dans ce cadre que s'inscrit la réalisation des zones d'aménagement concertée, des lotissements et des plans d'ensemble. Le dernier acte posé par l'Etat est la promulgation de la loi de 2011-06 du 30 mars 2011 qui autorise la transformation gratuite et sans formalités préalables en titre foncier des permis d'habiter et titres similaires.

**Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel, notamment la Constitution en vigueur et la loi de 1964 sur le domaine national.** Le panel a constaté que la Constitution en vigueur et la loi de 1964 sur le domaine national garantissent l'accès des femmes à la terre. L'étude effectuée par le laboratoire GESTES de l'Université de Saint-Louis révèle que la proportion des femmes qui déclarent avoir accès à la terre est de 43% (ce qui semble très élevé aux yeux des panélistes). La situation n'est pas la même pour la femme urbaine et la femme rurale. En milieu urbain, il n'existe quasiment pas de barrière pour l'accès des femmes à la propriété foncière.

En dépit des droits qui leur sont conférés par les textes législatifs, les femmes rurales sont victimes d'une grande vulnérabilité foncière, à cause de deux facteurs principaux : (i) la prééminence de fait des régimes fonciers coutumiers sur le droit moderne (ce qui tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité des sexes) ; et (ii) les pesanteurs socioculturelles. « *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)<sup>21</sup>.

L'un des éléments importants qui ressort de l'étude du GESTES concerne la faiblesse de la revendication foncière formulée par les femmes. Pour certaines femmes qui ont été rencontrées dans le cadre de l'étude, « *la terre est, avant tout, l'affaire des hommes* ». Mais, dans plusieurs régions du pays, les femmes jouent un rôle dynamique dans les stratégies foncières au sein des ménages polygames. Chaque épouse aide ses fils à obtenir la meilleure dotation foncière possible auprès du chef de famille.

Il ressort des différents panels que les modes coutumiers d'appropriation et d'accès à la terre persistent et restent vivaces, surtout en milieu rural. La configuration des systèmes coutumiers et le statut foncier des femmes varient en fonction des modes d'organisation sociale (sociétés patrilineaires ou sociétés matrilineaires). Il a été souligné que les droits fonciers des femmes, malgré une législation favorable, ne font pas l'objet d'un exercice régulier de leur part. Ce constat

---

<sup>21</sup>Diop, F. et al., 2012. Droits des femmes et accès au foncier : une citoyenneté à conquérir. Edition l'Harmattan, Paris.

est confirmé par les résultats de l'étude effectuée par le laboratoire GESTES qui montrent que 43% des femmes déclarent avoir accès à la terre sous diverses formes (prêt, legs, héritage, etc.). Ce taux a semblé très élevé aux yeux des panélistes. Les panélistes ont souligné un autre résultat de cette étude qui concerne la faiblesse de la revendication foncière exprimée par les femmes rurales. A titre illustratif, des femmes de plusieurs contrées du pays ont fait observer lors de cette recherche que « *la terre est, avant tout, l'affaire des hommes* ». (Diop et al., *op.cit*).. Toutefois, elles développent des stratégies foncières au sein des ménages polygames. En effet, chaque épouse aide ses fils à obtenir la meilleure dotation foncière possible auprès du chef de famille (Faye J., 2003).

En ce qui concerne la recherche sur le foncier, les panélistes ont mis en exergue le fait que la mobilisation des femmes doit davantage trouver des porteuses. Ce constat pose la question de la constitution de compétences capables de prendre en charge la recherche et le positionnement militant sur le foncier, tout en diversifiant les approches.

**La perte de droit consécutive à une expropriation donne lieu à une indemnisation.** De ce point de vue, il existe trois cas de figure possibles : (i) l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'Etat, précédée par la déclaration d'utilité publique, avec une indemnisation préalable et juste au profit des personnes dont les droits ont été remis en cause ; (ii) l'immatriculation au nom de l'Etat d'une terre relevant du domaine national ; et (iii) la désaffectation d'une parcelle par le conseil rural, pour cause d'intérêt général ; ce qui impose que la personne concernée reçoive une parcelle à titre de compensation.

L'occupant qui perd l'usage de sa terre par suite d'une expropriation par l'Etat pour cause d'utilité publique doit bénéficier d'une indemnisation. La Constitution impose le paiement d'une indemnité juste et préalable. La loi sur le domaine national permet l'immatriculation au nom de l'Etat des terres du domaine national pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. A cet effet, il faut qu'un décret déclaratif d'utilité publique désigne la zone nécessaire à la réalisation du projet. Une commission administrative est chargée de procéder à l'estimation des indemnités à verser aux affectataires et dresser un procès verbal. 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 à titre de compensation.

Dans la pratique cependant, il arrive parfois que l'Etat prenne possession des immeubles expropriés ou immatriculés en son nom, sans au préalable, indemniser ou rembourser les impenses comme le prévoit la loi. Il arrive aussi que l'Etat indemnise des occupants pourtant irréguliers dans le seul but de préserver la paix sociale et de permettre la réalisation du projet sans anicroches.

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 à titre de compensation. Cependant ce dédommagement peut entraîner une dégradation du statut économique et social de l'ancien affectataire, dans la mesure où ce dernier peut recevoir une parcelle ayant une valeur plus réduite que celle qu'il a perdue.

Lorsque la terre qui a fait l'objet de la désaffectation est réaffectée à une tierce personne pour quelque cause que ce soit, le nouvel affectataire est tenu de verser à l'ancien affectataire ou à ses héritiers une indemnité égale à la valeur des impenses réalisées sur le terrain.

#### 4.1.4 Mécanismes de reconnaissance des droits (IGF 3)

Procédures de reconnaissance			A	B	C	D
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 (dimension non évaluée)				

**En ce qui concerne la reconnaissance des droits, il convient de distinguer le problème de la légitimité de la propriété foncière de celui de la légalité des droits.** Les occupants du domaine national considèrent qu'ils exploitent les terres en vertu de la légitimité conférée par le droit coutumier. Mais, en cas de conflits et de litiges en milieu rural, ce sont les preuves écrites qui l'emportent. En l'absence de preuves écrites, l'arbitrage des litiges fonciers (contestation des limites des champs, tracé des pistes à bétail, etc.) fait appel au témoignage de personnes ressources (chef de village, imam, notables, etc.).

L'article 15 de la loi 64-46 autorise les personnes qui exploitaient des terres du domaine national avant l'entrée en vigueur de la loi à continuer de les exploiter, dans les mêmes conditions, sous réserve qu'elles ne fassent pas l'objet d'une désaffectation par le conseil rural. Toutefois, l'occupation et l'exploitation d'une parcelle, quelle que soit la durée, ne peuvent, à elles seules, fonder un droit sur la terre.

En ce qui concerne les normes de mise en valeur qui constituent l'un des critères importants pour l'attribution des terres, l'adoption de la CDI permet de combler le vide juridique qui existait jusque-là. La CDI concerne les terres irrigables de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal et de la Falémé dont elle définit les conditions de mise en valeur. Cette Charte a été élaborée au terme d'un long processus participatif élargi à tous les acteurs institutionnels (démembrements de l'Etat, collectivités locales, ONG, bailleurs de fonds, experts nationaux et internationaux, etc.) et socioprofessionnels (exploitants agricoles, industries publiques et privées, éleveurs, pêcheurs, chasseurs, exploitants forestiers, etc.) intervenant dans la région du fleuve.

La CDI est structurée autour de deux composantes :

- le texte de la Charte lui-même qui définit : (i) l'objet de la CDI ; (ii) les conditions d'accès et d'exploitation des terres du domaine irrigué ; (iii) les conditions de mise en valeur des terres du domaine irrigué ; et (iv) les engagements des parties (Etat représenté par la SAED et les communautés rurales) ;
- l'engagement de l'attributaire : il s'agit de la signature d'un document éponyme qui reprend in extenso les conditions d'accès, d'exploitation et de mise en valeur des terres du domaine irrigué auxquelles s'ajoutent, l'engagement à : (i) s'acquitter de la redevance OMVS ; (ii) s'acquitter de la redevance instituée pour le fonds de maintenance de l'adducteur où il prélève l'eau d'irrigation ; et (iii) accepter la vérification, par la SAED, de la conformité des travaux réalisés avec le plan d'aménagement.

**Dans les zones urbaines, les conditions requises pour formaliser 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.**

S'agissant d'une parcelle relevant du domaine de l'Etat, elle doit d'abord être située dans une zone lotie. L'occupant doit ensuite adresser au receveur des domaines une demande qui est instruite, après vérification par différents services techniques (cadastre, urbanisme...). Les délais d'instruction des dossiers ne sont pas clairement spécifiés par un texte officiel et certains professionnels du secteur affirment que le processus peut dépasser largement trois mois.

Après instruction et quelle que soit la région concernée, le dossier est transmis à Dakar auprès de la Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD) qui doit entériner chaque attribution sur le domaine de l'Etat (art. 55 du Code de domaine et décret n° 81-557). La périodicité des réunions de la CCOD est indéterminée, ce qui peut induire une attente pouvant atteindre ou dépasser six mois. Les décisions favorables de la Commission sont suivies de la délivrance d'un titre approuvé par le Ministère de l'Economie et des Finances. Il s'agit généralement, d'un bail pour le domaine privé de l'Etat ou le domaine national (après immatriculation). Le bail peut être transformé en titre foncier au nom du bénéficiaire s'il sollicite la cession définitive après la mise en valeur

Le décret 2010-400 du 23 mars 2010 établit pour toutes les zones et sur l'ensemble du territoire national un barème des prix du loyer pour l'occupation du domaine privé immobilier de l'Etat. Le montant de ce loyer « est fixé sur la base du tiers (1/3) de la valeur vénale des terrains, par application d'un taux de 2% ».

Les terres du domaine national situées en zone urbaine relèvent d'une « cogestion » entre l'Etat et les communes, conformément à l'article 25 de la loi 96-07<sup>22</sup> et au décret n° 96-1130 qui en porte application.

En ce qui concerne ces terrains, le conseil municipal délibère pour la réalisation d'un lotissement. Le maire reçoit ensuite les demandes de parcelles et les transmet au receveur des domaines pour instruction. Les demandes sont examinées par une commission d'attribution dont la composition est fixée par le décret n° 96-1130 (art. 8). Le procès verbal d'attribution de cette commission donne lieu, après approbation du Préfet, à des baux établis par le service des domaines et approuvés par le Gouverneur de région.

Ces opérations sont en principe gratuites. Dans la réalité, les bénéficiaires paient des frais de bornage dont le montant est fixé par arrêté du conseil municipal de chaque commune. Par exemple, la commune de Saint-Louis par délibération N°4/c SL du 18 février 2006 a fixé les frais de bornage pour le lotissement de « Ngallèle 2000 » comme suit (Plançon et Ndiaye, 2010):

- 1.000 FCFA par m<sup>2</sup> pour les parcelles de 150 m<sup>2</sup>, soit 150.000 FCFA la parcelle;
- 1.500 FCFA par m<sup>2</sup> pour les parcelles de 200 m<sup>2</sup>, soit 300.000 FCFA/parcelle ;
- 2.000 FCFA CFA par m<sup>2</sup> pour les parcelles de 300 m<sup>2</sup>, soit 600.000 FCFA/parcelle.

---

<sup>22</sup> L'article 25 de la loi 96-07 stipule en effet que « les terrains du domaine national sis dans les zones urbaines peuvent être immatriculés au nom de l'Etat et affectés aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs. La propriété des terrains immatriculés reste à l'Etat dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines. Toutefois, la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements est présidée par le maire. La composition des membres de cette commission est fixée par décret. Les décisions de la commission font l'objet d'un acte portant attribution de parcelles aux affectataires. Cet acte est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat ».

L'opération réputée gratuite se révèle finalement très coûteuse dans beaucoup de cas. Les montants sont d'autant plus variables qu'ils sont fixés librement par chaque commune. Ainsi dans le lotissement de Ngallèle 2000 certaines parcelles ont été retirées aux bénéficiaires faute de paiement<sup>23</sup>.

Dans l'ensemble, les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine sont claires et simples. Toutefois, elles sont loin d'être financièrement abordables. Ces conditions ne sont pas toujours respectées et les contrôles requis ne sont pas toujours effectués.

Le panel estime que l'une des premières difficultés réside dans la définition et la délimitation précises des zones dites résidentielles en zone urbaine. En effet, dans toutes les villes du pays, des terrains deviennent résidentiels par « *la force de l'occupation* ». L'accroissement démographique et le coût élevé des terrains conduisent les populations à occuper et à construire dans des zones classées *nonaedificandi*, telles que les zones inondables ou sujettes à des affaissements de terrain. Beaucoup de quartiers spontanés ou irréguliers se sont ainsi développés dans les villes, en raison d'un manque de contrôle et de non respect des conditions requises d'installation et de construction prévues par la loi<sup>24</sup>.

Toutefois, dans le cas d'une zone non lotie, l'autorité publique ou locale a la possibilité de procéder à un alignement, à condition que le nombre de parcelles concernées soit important. Dans plusieurs quartiers irréguliers ou d'habitats spontanés, la formalisation des droits peut passer par une opération de restructuration conduite par la puissance publique. La première expérience a eu lieu dans la région de Dakar à Dalifort, à partir de 1985. Les résultats concluants de l'expérience de Dalifort ont conduit 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<sup>25</sup>. L'Etat a également favorisé l'émergence d'un organisme privé d'utilité publique, la Fondation Droit à la Ville (FDV) qui intervient comme maître d'ouvrage délégué pour l'Etat et les collectivités locales.

### 3.1.5 Restriction sur les droits (IGF 4)

Restrictions sur les droits				A	B	C	D
4	i	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu urbain, l'appropriation et le transfert		X			
4	II	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu rural, l'appropriation et le transfert		X			

<sup>23</sup> Entretien avec le service des Domaines de Saint-Louis.

<sup>24</sup> Conformément à la loi N° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction, **art. L1**... Les constructions de bâtiments sont soumises à la surveillance et au contrôle de l'Etat quant aux normes de conception et de réalisation, en complément des aspects de conformité, par rapport aux destinations des sols édictées par le Code de l'Urbanisme notamment par l'intégration de celles-ci dans le cadre des plans régionaux et communaux d'aménagement du territoire.

**Art. L2.** Nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire des communes, ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du Ministre chargé de l'Urbanisme...

<sup>25</sup> L'adoption de cette politique a permis de répliquer l'expérience de Dalifort dans d'autres quartiers de Dakar (Pikine irrégulier Sud, Arafat) et dans d'autres villes de l'intérieur (Bignona, Saint-Louis, Richard Toll) et plus récemment à Thiès, Kaolack avec l'appui de la coopération allemande (GTZ/PRHS/KFW) et l'Union européenne (UE). IAGU/UN-Habitat, 2005.

**Il existe en zone urbaine, des restrictions sur l'occupation du sol, la propriété et le transfert de la terre. Ces restrictions sont fonction du type de domaine et de droit,**

Le contrôle du respect des règles d'occupation du sol et des servitudes définies dans le Code de l'urbanisme et dans la réglementation portant sur les lotissements relève de la compétence des services techniques (urbanisme, domaines, cadastre, domaine, etc.), de la municipalité et des autorités administratives (préfet, gouverneur, etc.). 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* » qui a pour mission de prévenir et de sanctionner les manquements en matière d'occupation du sol et les installations irrégulières.

Les restrictions portant sur le prix des parcelles nues et les loyers sont définies par le décret 81-683 du 16 juillet 1983 qui fixe les conditions d'évaluation des immeubles. Les services de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre sont chargés de procéder aux vérifications nécessaires.

Les autorisations concernant les transactions foncières pour les détenteurs de droits au niveau du domaine de l'Etat sont délivrées par le receveur des Domaines. Les autorisations de transaction portant sur des immeubles dont le prix excède 10.000.000 FCFA sont accordées par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Dans la pratique, on constate que ces dispositions ne sont pas pleinement appliquées. Le contexte qui prévaut actuellement est caractérisé par la non maîtrise du marché foncier. Les terres du domaine national, en zone urbaine font l'objet de diverses transactions. De même, les opérations domaniales qui requièrent une autorisation préalable des services de la conservation des domaines et de la division de contrôle économique chargée des opérations domaniales 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. Ces derniers se contentent généralement de disposer d'un acte de vente et ne font pas transcrire la transaction dans le registre de la conservation foncière.

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 en zone urbaine, en raison de la négligence ou de l'insuffisance de moyens des services chargés du contrôle. Il en résulte un développement des occupations irrégulières sur des sites non lotis et parfois insalubres, comme dans l'agglomération de Dakar (Pikine et Guédiawaye) où près de 2.000 ha sont occupés par logements irréguliers (IAGU/ONU-Habitat, 2005).

En zone rurale, 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.

Les terres situées dans les zones de terroirs sont gérées par les conseillers ruraux. Elles sont affectées par délibération, aux membres de la communauté (décrets 64-573 du 30 juillet 1964 et 72-1288 du 27 octobre 1972, art. 3). Les décisions du conseil rural doivent être approuvées par le sous-préfet, chargé du contrôle de leur légalité.

Les affectations opérées par les conseils ruraux sont consenties pour une durée indéterminée et assujetties à une obligation de mise en valeur, quel que soit l'usage auquel est destiné le terrain affecté. Ces affectations ne confèrent cependant qu'un simple droit d'usage. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction (prêt, location, vente ...) et l'héritage est assujetti à certaines

conditions définies par la loi (décret 72-1288). Les terres du domaine national ne peuvent immatriculées qu'au nom de l'Etat.

Dans la pratique cependant, les restrictions en milieu rural ne sont pas respectées. De nombreux ruraux se prévalent encore de droits coutumiers sur les terres qu'ils occupent et ne jugent pas nécessaire d'en solliciter une affectation auprès du conseil rural, alors que ces droits sont juridiquement abolis depuis 1964.

On observe dans toutes les régions du Sénégal 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 comme les Niayes, la vallée du fleuve Sénégal, la zone du lac de Guiers et les zones rurales mitoyennes de certaines localités : Sangalkam et Yenne dans la région de Dakar, Gandon, NdiébèneGandiole et Bokhol, dans la région de Saint-Louis, Fandène, Darou Khoudos et Méouane dans la région de Thiès, etc. (Diop et al., 2011, Faye et al., 2007 et Touré et Seck 2005).

Par ailleurs, la loi prévoit une désaffectation pour insuffisance de mise en valeur après une mise en demeure restée sans effet pendant un an. Cependant, les désaffectations sont très rarement prononcées pour ce motif. Les raisons tiennent non seulement au manque de définition initiale de la notion de mise en valeur, mais également et surtout, aux relations sociales (familiales, voisinage...) ou de clientélisme politique entre affectataires et conseillers ruraux.

De l'avis du panel, la gestion du foncier en milieu rural est caractérisée par la faible transparence dans les procédures d'affectation foncière et le non respect du critère de capacité de mise en valeur (qui est l'une des conditions d'affectation foncière). Le panel a souligné la survivance du droit coutumier qui entrave la bonne gouvernance foncière et l'application de la législation.

Le panel a indiqué que la capacité de mise en valeur doit déterminer la taille du lot qui est susceptible d'être affectée. L'absence de critères précis permettant de définir la capacité de mise en valeur laisse ainsi la porte ouverte à des dérives dans le cadre de la gestion foncière, d'autant que la loi ne fixe pas un plafond de superficie en matière d'affectation foncière.

En ce qui concerna le délai requis pour la mise en valeur d'une terre affectée à une personne, certains conseils ruraux fixent ce délai à deux ans, alors qu'aucune disposition de la loi sur le domaine national ne fixe un délai dans ce domaine. La durée de deux évoquée (et appliquée par certains conseils ruraux) vient de l'expérience de la SAED à l'époque de la zone pionnière du Delta, où elle donnait en concession des parcelles pionnières, en fixant dans le contrat de concession un délai de deux ans pour la mise en valeur des terres concédée. Après le reversement des zones pionnières dans les zones de terroirs, l'ancien conseil rural de Ross-Béthio<sup>26</sup> a continué cette pratique de la SAED.

---

<sup>26</sup>Ross-Béthiochef lieu de la communauté rurale du même nom a été érigée en commune en 2008. Son ancien territoire communautaire a été divisé en deux communautés rurales, à savoir celles de Diama et Ngnith.

### 3.1.5 Clarté des mandats (IGF 5)

Clarté des mandats			A	B	C	D
5	i	Séparation des rôles institutionnels		X		
5	II	Empiètement institutionnel		X		
5	III	Empiètement administratif		X		
5	iv	Partage d'informations		X		

Les principaux départements ministériels concernés par la gestion du foncier sont les suivants :

- le Ministère chargé de l'économie et des finances pour ce qui concerne l'élaboration des politiques fiscales foncières, la collecte des droits d'enregistrement des transactions foncières, ainsi que l'administration et la gestion des terres relevant du domaine de l'Etat ;
- le Ministère chargé de l'agriculture et de l'équipement rural pour ce qui concerne la mise en valeur agricole des terres ;
- le Ministère chargé de la protection de la nature pour ce qui concerne la gestion des aires sous protection (forêts classées, parcs nationaux, réserves sylvo-pastorales, etc.) ;
- le Ministère chargé de l'élevage pour ce qui concerne la mise en valeur des terres de parcours ;
- le Ministère de l'intérieur qui assure la tutelle des autorités administratives (gouverneurs, préfets et sous-préfets) et des chefs de villages ;
- le Ministère chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales pour ce qui concerne la gestion décentralisée des ressources naturelles ;
- le Ministère chargé de la justice, à travers les tribunaux auxquels les conflits fonciers sont soumis ;
- le Ministère chargé de l'urbanisme et de l'habitat pour ce qui concerne la gestion des zones d'habitation en milieu urbain ;
- le Ministère chargé des mines pour ce qui concerne l'exploitation des mines et carrières.

**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).** En 2005, la DAPS a créé un groupe de travail pour préparer la réforme foncière qui est annoncée dans la LOASP. Au moment où ce groupe de travail venait juste d'entamer son travail, la CNRDT a été chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique, en vue de proposer une réforme dans un délai de six mois après sa mise en place. Cette Commission a élaboré un document articulé autour de propositions de réforme portant sur la gestion foncière en milieu rural. Outre, ces

chevauchements, il convient de signaler 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.

**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 (en l'occurrence l'Agence Nationale du Plan de Retour vers l'Agriculture et l'Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux) qui assurent l'accompagnement des investisseurs privés pour faciliter leur accès à la terre en milieu rural.

Les collectivités locales (communautés rurales, communes et régions) détiennent des prérogatives en matière de gestion foncière :

- le décret 72-1288 rend les conseils ruraux responsables de l'attribution du droit d'usage sur les terres relevant de leur compétence ;
- aux termes des dispositions de la loi 96-07, des compétences sont transférées aux représentants des communes et des communautés rurales, en matière domaniale ; elles concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé et du domaine public de l'Etat ;
- pour la mise en œuvre sur le domaine public (naturel, maritime et fluvial) d'opérations initiées par des personnes physiques, des collectivités locales ou toute autre personne morale de droit privé, l'autorisation du conseil régional est requise après avis de la commune ou de la communauté rurale concernée par ladite opération ; cette autorisation doit être approuvée par le représentant de l'Etat ;
- la loi 96-06 dispose qu'une collectivité locale peut avoir son domaine public ou privé, acquis par achat ou à titre gratuit ; l'Etat peut transférer ou donner à une collectivité locale une partie de son domaine ;
- dans les zones du domaine public maritime et fluvial qui sont dotées de plans spéciaux d'aménagement, l'Etat délègue les compétences de gestion aux communes et communautés rurales, dans lesquelles se situent lesdits plans ; les actes de gestion pris par ces collectivités locales, sont soumis à l'approbation du représentant de l'Etat et communiqués au conseil régional pour information.

**La répartition des responsabilités est faite de manière claire entre les différents niveaux de collectivités d'une part et, d'autre 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. C'est ainsi par exemple que dans le cadre de la Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), le Président Wade a élaboré en 2008 une circulaire qui exhorte chaque communauté rurale à allouer une superficie de 1.000 ha à ce programme. En application de cette circulaire, le Ministre chargé de la décentralisation a invité les communautés rurales à « *accélérer la procédure d'affectation des terres à tous les Sénégalais qui en seraient demandeurs* », tout en précisant que « *les terres doivent être octroyées uniquement à ceux qui sont capables de les mettre en valeur et qui en détiennent les moyens* ».

On pourrait citer également, à titre d'illustration, le cas de la communauté rurale de Fanaye (vallée du fleuve Sénégal) où le processus d'acquisition de terres par la société SENETHANOL, en juin

2012, a été escamoté par l'autorité locale qui a décidé de procéder à un vote du conseil rural, alors qu'il existait des dissensions fortes sur la question de l'attribution de la terre à cette société. La querelle suscitée par cette décision unilatérale a débouché sur des affrontements violents, ayant entraîné mort d'hommes.

### 3.1.6 Intégration des objectifs d'équité dans la politique foncière (IGF 6)

Equité et nondiscrimination				A	B	C	D
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 bénéficiaires, est ressourcée en conséquence			X		
6	iv	Rapports réguliers et publics retraçant les progrès de la mise en œuvre de la politique			X		

#### **Le Sénégal n'a pas encore élaboré une politique foncière cohérente qui intègre les grandes thématiques abordées par le CAGF.**

En 1996, un plan d'action foncier a été élaboré, mais, il est resté lettre morte. En 2004, une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) a été promulguée. Elle annonce une réforme foncière à l'horizon 2006, en vue d'assurer la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et les droits fonciers des communautés rurales. La période de l'élaboration de la LOASP a été marquée par une collaboration fructueuse entre le Ministère de l'agriculture et les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR. Mais, par la suite, le dialogue politique entre l'Etat et le mouvement paysan a été rompu : (i) les organisations paysannes 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 ; et (ii) le mouvement paysan n'a pas participé aux travaux de la CNRDT.

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.

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. En matière de propriété et d'héritage, le Code de la famille de 1972 a prévu différents régimes juridiques (communauté ou séparation des biens, droit à l'héritage des femmes, etc.). Toutefois, ces avancées législatives restent pour l'essentiel, des engagements formels.

Dans les faits, la vulnérabilité foncière affecte plusieurs groupes d'acteurs et revêt des formes variées :

- **équité de genre** : en milieu rural, la persistance des tenures foncières coutumières – largement favorisée par le principe de maintien en place des anciens occupants – hypothèque l'accès des femmes à la terre. Selon une étude récente (Diop et al., 2012), seules 43 % des femmes rurales possèdent des terres ; ces terres représentent seulement 28 % des domaines fonciers exploités par les ménages ruraux ;

- **précarisation des droits fonciers des exploitations familiales** : les affectations de terres à ces exploitations ne leur confèrent qu'un simple droit d'usage qui n'autorise aucune forme de transaction ; de plus, il peut être remis en cause par l'Etat pour raison d'utilité publique ou par le conseil rural pour cause d'intérêt général ;
- **non prise en compte du pastoralisme dans la loi du 17 juin 1964** : en l'absence de textes réglementaires portant sur la notion de mise en valeur, les pâturages ont un statut ambigu ; ce qui tend à favoriser le défrichement agricole au détriment de l'élevage. Il convient de signaler que des termes de référence ont été élaborés en mars 2013 pour lancer le processus d'élaboration d'un code pastoral.

A ce jour, il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer le suivi de l'atteinte des objectifs d'équité en matière foncière.

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

La bonne gouvernance exige l'application des réglementations en matière de planification, de gestion et de fiscalité foncières et ces réglementations doivent être largement acceptées. Les règles de planification et de gestion devraient être justifiées sur la base de l'intérêt public (IGF 7 – IGF 9) et la fiscalité foncière devrait être transparente et efficace (IGF 10 – IGF 11).

### 4.2.1 Résultats des notations par les panels

### 4.2.2 Transparence des restrictions sur l'utilisation des terres (IGF 7)

PLANIFICATION D'UTILISATION DES TERRES, GESTION ET PLANIFICATION						
Transparence dans l'utilisation des terres						
			A	B	C	D
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			C	
7	iv	Vitesse de changement d'utilisation de la terre			C	

**L'élaboration de plan d'occupation du sol fait partie des compétences transférées aux collectivités locales (loi 96-07 du 22 mars 1996).** En milieu rural, ce plan est du ressort des communautés rurales.

Cependant, la réalisation de ces plans nécessite des moyens techniques et financiers ainsi que des compétences techniques dont ne disposent pas toujours les communautés rurales. Les plans d'occupations des sols qui existent (appelés Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols – POAS) ont été réalisés avec l'appui technique et financier de projets et structures de l'Etat.

**Le POAS est réalisé selon un processus participatif impliquant les populations et les différentes catégories d'acteurs de la communauté rurale.** Ce processus est animé par des services de l'Etat et le conseil rural qui en est le maître d'ouvrage. Dans cas de la vallée du Sénégal, c'est la SAED qui sert de structure d'appui et d'ingénieur conseil du processus. Elle mobilise selon les besoins, les compétences des autres services de l'Etat (eaux et forêts, environnement, hydraulique...). Suivant les potentialités du milieu et les activités dominantes des populations, le POAS divise le territoire communautaire en zones d'usage des ressources

naturelles<sup>27</sup> (agriculture, élevage, pêche, tourisme...) et définit pour chacune d'elle et de façon consensuelle avec les populations, des règles de gestion, assorties de sanctions. Un dispositif d'animation et de suivi est mis en place avec des commissions et animateurs au niveau zone et un comité technique d'application du POAS au niveau communauté rurale.

Après une phase d'expérimentation et de mise au point méthodologique du POAS à Ross-Béthio de 1998 à 2000<sup>28</sup>, la SAED a pris en charge sur le budget national, l'appui des CR pour la réalisation de leur POAS jusqu'en 2007. Elle a poursuivi cette mission à partir de 2008 dans le cadre du Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée (PACR) financé par l'Agence française de développement (AFD). Actuellement, les 48 CR riveraines du fleuve Sénégal disposent d'un POAS. Le Millenium Challenge Account du MMC/USA qui a entrepris de 2010 à 2012 des études de sécurisation foncière dans la vallée du Sénégal, envisage dans sa phase de mise en œuvre qui vient de démarrer, l'actualisation de ces POAS dans quatre CR du département de Podor.

Le panel a constaté que sur les 385 communautés rurales du pays, seules 52 disposent de POAS (soit 13,5%). Ces POAS existent pour l'essentiel dans la vallée du fleuve Sénégal (48 dans cette zone), dans la région de Tamba (2) et dans celle de Kolda (2). En dehors de ces plans, il existe 32 unités pastorales (UP) dans la zone sylvo-pastorale qui disposent, en majorité, de plans de gestion des parcours.

Dans le cadre de l'élaboration de ces outils de gestion foncière, l'avis du public est fortement sollicité, à travers des consultations et des ateliers organisés au niveau local, selon une démarche participative et ascendante (de la zone à la communauté rurale). Les différentes couches de la population et les organisations socioprofessionnelles rurales sont représentées dans ces ateliers pour donner le point de vue de leurs mandants. Ainsi, l'avis du public est recherché pour légitimer ces instruments, ainsi que les règles de gestion définies.

Si la procédure peut être considérée comme étant claire, on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne l'accessibilité des documents ou rapports qui en ressortent. En effet, le taux élevé d'analphabétisme chez les principaux concernés rend difficile leur accès aux documents et à l'appropriation de leur contenu<sup>29</sup>. Les observations faites sur le terrain montrent que très peu d'exemplaires de ces plans sont disponibles dans les communautés rurales et dans beaucoup de cas, ils sont détenus directement par le PCR, parfois à son domicile.

**Il n'existe pas de statistiques, ni de système d'enregistrement permettant d'avoir une idée des situations et de l'importance des changements d'affectation du sol et du suivi de l'effectivité de leur conversion aux nouveaux usages prévus.** On peut néanmoins se fonder sur les considérations suivantes :

- dans le cas de figure des projets importants initiés par l'Etat, les garanties sont en général prises en cas d'expropriation pour utilité publique ou d'intérêt général, pour que le projet envisagé soit exécuté. C'est généralement le cas des grands projets nécessitant le déplacement de populations (comme l'autoroute à péage de Dakar, etc.);

<sup>27</sup> Zone agricole à priorité agricole (ZAPA, zone agricole à priorité pastorale (ZAPP), zone pastorale (ZP), etc.

<sup>28</sup> Expérimentation menée dans le cadre d'un protocole de partenariat impliquant l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA – projet Pôle Systèmes Irrigués/PSI), les techniciens de la SAED et le conseil rural de Ross-Béthio.

<sup>29</sup> Il est vrai que la SAED, dans le cadre du PACR, procède à la traduction des règles du POAS dans certaines langues nationales (wolof, toucouleur, soninké). Mais il s'agit là d'une activité encore très limitée qui ne concerne ni le plan dans son ensemble, ni toutes les communautés rurales.

- pour ce qui concerne les affectations de terre à des promoteurs privés dans les communautés rurales, les négociations sont parfois mal menées. Il arrive parfois que ces privés ne mettent pas en valeur la terre qui leur est attribuée. C'est le cas des entrepreneurs agricoles (nationaux comme étrangers) à qui sont affectées des milliers d'hectares de terres. Les conseils ruraux ne prennent pas parfois toutes les garanties pour que ces promoteurs mettent en valeur, dans des délais raisonnables, les terres qui leurs sont affectées.

#### 4.2.3 Efficacité du processus de planification de l'occupation du sol (IGF 8)

Transparence sur l'utilisation des terres						
			A	B	C	D
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	

**La planification de l'occupation du sol et de l'aménagement du territoire urbain se décline à travers les instruments suivants : (i) les schémas directeurs d'aménagement d'urbanisme (SDAU) ; (ii) les plans directeurs d'urbanisme (PDU) ; (iii) les plans d'urbanisme de détail (PUD) ; et (iv) les plans de lotissement.** Il existe des instruments complémentaires visant à assurer la protection du patrimoine ou d'un écosystème particulier. On pourrait citer à titre d'illustrations, les plans de sauvegarde et de mise en valeur de Saint-Louis, Carabane et Gorée.

Dans la plus grande agglomération urbaine du pays, en l'occurrence Dakar, la mise en œuvre de ces outils, accuse beaucoup de retard qui résulte de l'effet combiné de plusieurs facteurs (lenteur des procédures administratives, déficit de moyens humains et financiers, manque de rigueur dans l'élaboration des plans, etc.). D'un autre côté, les plans élaborés sont très vite dépassés par l'ampleur de la pression démographique et la demande de terrains à usage d'habitation. Il en résulte 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.

Dans le contexte spécifique du Sénégal, les espaces qui sont visés par cet indicateur de gestion foncière renvoient aux zones classées constituées au terme de la loi 64-46 (art. 6) par « *les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement (forêts classées, parcs et réserves, zones humides...)* dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable ».

L'administration et la réglementation concernant ces terres sont organisées par différents textes (code forestier, code de l'environnement, code de l'eau, code de la chasse). La gestion de ces zones relève de la compétence des services de l'Etat et s'appuie généralement sur des plans de gestion (par exemple le plan de gestion du Parc du Djoudj, le plan de gestion de la forêt de Mbao...). Sauf en cas de déclassement opéré par décret, le classement et l'affectation des terres correspondent en général aux usages réels.

Toutefois, le panel a souligné l'existence de phénomènes d'empiètement induisant des usages différents de ceux prévus. Les cas suivants ont été notés :

- l'avancée des habitations de la ville de Richard-Toll, dans la forêt classée éponyme ;
- la construction de l'agropole de la communauté rurale de FassNgom (région de Saint-Louis) dans la forêt communautaire (en compensation, le conseil rural a affecté plus de 20 ha pour des plantations forestières) ;
- l'empiètement des habitations de la localité de Dialokoto (région de Tambacounda), sur le parc national du NiokoloKoba.

#### 4.2.4 Rapidité et prévisibilité des procédures d'autorisation de l'utilisation des terres (IGF 9)

Vitesse et prévisibilité					
		A	B	C	D
I	Les demandes de permis de construire pour les logements résidentiels sont accessibles et traitées de la même manière sans discrimination	X			
II	Temps requis pour obtenir un permis de construire pour un logement résidentiel		X		

La procédure d'acquisition d'un permis de construire au Sénégal comprend les étapes suivantes : (i) constitution et dépôt du dossier d'autorisation de construire ; (ii) délivrance d'un récépissé de dépôt de permis ; (iii) études par les services techniques compétents ; (iv) délivrance du permis par les autorités ; et (v) approbation du représentant de l'Etat. Si le demandeur ne reçoit pas de réponse, au bout de trois mois après dépôt de son dossier, il peut adresser une correspondance à l'autorité locale décentralisée et à l'autorité administrative. Cette dernière peut saisir les services techniques pour situer les blocages et décanter la situation. **Le délai réglementaire pour traiter une demande de permis de construire est de trois mois. Si l'autorité ne réagit pas, le requérant peut entamer sa construction après avoir envoyé un courrier recommandé avec le récépissé du premier dépôt et l'ensemble des pièces constitutives du dossier à l'autorité administrative et à l'autorité locale décentralisée.**

En ce qui concerne l'Etat, les services publics, les concessionnaires de services publics de l'Etat et les projets d'utilité publique, le permis de construire est délivré par le Ministère compétent (loi n°2009-26 du 08 juillet 2009 modifiant l'article 68 de la loi n°2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme).

Les dépenses liées à l'obtention d'un permis de construire comprennent les éléments ci-dessous:

- une taxe d'urbanisme variant entre 1.000 et 5.000 francs FCFA ;
- un timbre fiscal de 1.000 FCFA ;
- une enveloppe timbrée à 200 FCFA ;
- une taxe municipale dont le montant varie suivant les communes (par exemple à Saint-Louis, le montant est de 100.000 FCFA dans l'île et 50.000 FCFA dans les autres quartiers).

Il faut noter que si l'intéressé n'est pas en règle en ce qui concerne le paiement des impôts sur le foncier ou de la location dans le cas d'un bail, il lui faudra se mettre en règle, avant de pouvoir obtenir certaines pièces nécessaires, comme l'état de droits réels parexemple.

Après la délivrance d'un permis d'occuper, l'information est diffusée par voie d'ampliation aux services concernés (sous-préfecture, urbanisme, domaine, cadastres, service de la protection civile, etc.).

#### 4.2.5 *Transparence dans l'estimation des valeurs foncières (IGF 10)*

Transparence de l'évaluation de la propriété				A	B	C	D
10	i	Processus clair dans l'évaluation de la propriété			X		
10	II	Mise à disposition du public des critères d'évaluation/Registres fiscaux sont accessibles au public					X

**Il existe plusieurs types d'impôts en fonction de l'opération entreprise sur la propriété et de son état d'avancement. On distingue la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et la contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB).** L'estimation de la valeur de ces terres/propriétés est définie dans le Code Général des Impôts (CGI) (loi 2012-31 du 31 décembre 2012).

En plus du CGI, l'estimation de la valeur des terres/propriétés à des fins d'imposition est basée sur d'autres textes :

- le décret 2010-439 du 6 avril 2010 fixant le barème du prix des terrains nus et des terrains bâtis applicable en matière de loyer ;
- le décret n° 81-6873 du 7 juillet 1981 fixant les éléments de calcul du loyer des locaux à usage d'habitation ;
- le décret n° 2010-399 du 23 mars 2010 fixant le tarif des redevances pour occupation temporaire du Domaine public de l'Etat ;
- le décret n° 2010-400 du 23 mars 2010 portant barème des prix du loyer pour occupation du domaine privé immobilier de l'Etat.

La contribution foncière des propriétés bâties est perçue chaque année au profit des collectivités locales, sur le revenu net locatif de tous les terrains bâtis ayant des constructions permanentes y compris les usines. Elle concerne principalement :

- les propriétés bâties comme les maisons, les usines, les fabriques, les manufactures, etc. ;
- les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel, etc. ;
- l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure ou reposant sur des donations spéciales faisant corps avec l'immeuble, etc.

Le taux de la CFPB est fixé à 5 % pour les immeubles autres que les usines et à 7,5 % pour les usines et les établissements industriels assimilés, applicable sur la valeur locative de la propriété (article 289 du CGI). La valeur locative des sols, des bâtiments de toute nature et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions entre dans l'estimation de l'assiette servant de base à la contribution foncière de ces propriétés.

La contribution foncière des propriétés non bâties est perçue chaque année sur les terrains non bâtis (article 292 du CGI). Elle concerne : (i) les terrains immatriculés ou non et les terrains où sont édifiées des constructions non adhérentes au sol, situés dans le périmètre des collectivités locales, des groupements d'urbanisme, des centres lotis ou des centres désignés par arrêté du Ministre chargé des Finances et qui ne sont pas expressément exemptés ; et (ii) les terrains occupés par les carrières, les mines et les tourbières, les étangs, les salines et marais salants. Les terrains en construction non achevés au bout de trois ans, après le début des travaux, sont aussi imposables. L'imposition de ces terres /propriétés est faite à partir de leur valeur vénale déterminée par la méthode cadastrale.

**De l'avis des panélistes, il existe au Sénégal très peu de terres qui font l'objet d'une propriété et sont par conséquent concernées par l'imposition.** En effet, sont exclues de l'imposition les terres du domaine public de l'Etat et les terres du domaine national qui constituent l'essentiel des terres du pays. Les terres qui font l'objet de titres fonciers représentent moins de 3% des terres du Sénégal.

Le panel estime que la procédure adoptée dans le cadre de l'estimation de la valeur d'une terre/propriété à des fins d'imposition n'est pas claire. Elle comporte une part de subjectivité, notamment dans l'évaluation du foncier bâti et du foncier non-bâti. L'agent évaluateur dispose d'une marge de manœuvre pour déterminer la valeur des terrains. Même si la procédure est clairement définie, la réglementation n'est pas bien encadrée. Il peut y avoir des différences entre les valeurs qui sont enregistrées et celles du marché.

Au Sénégal, les impôts sont enrôlés et homologués par le Ministre de l'Economie et des Finances pour les rendre exécutoires. Les rôles sont consultables et des certificats d'imposition ou de non imposition sont délivrés à la demande. Le service de la conservation de la propriété et des droits fonciers assure aux détenteurs de droits de propriété des garanties réelles. Ces garanties sont obtenues au moyen de la publication dans les livres fonciers, sur un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications éventuelles de ces droits. Ladite publication est précédée de la vérification des justifications produites et fait foi à l'égard des tiers (article 2 de la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011). La publicité des droits réels est garantie par cette loi dont l'article 77 stipule que « *toute personne, en se conformant aux règles, peut obtenir communication des renseignements consignés aux livres fonciers ou renfermés dans des dossiers correspondants aux titres fonciers, moyennant le paiement des droits de recherche, de copie ou reproduction* ».

**Le panel a établi une différence entre le registre fiscal et le registre foncier.** Dans ce dernier document sont consignées l'ensemble des informations portant sur l'affectation, l'attribution ou la cession des propriétés ou terrains. Le registre fiscal établit l'estimation de valeurs des propriétés ou des terrains, en vue de la collecte des impôts y afférant.

**Les panélistes ont mentionné l'inexistence d'une politique d'accessibilité publique aux registres fiscaux.** Pour le panel, il convient d'insister sur la différence entre disponibilité et accessibilité. Même si l'information est disponible, force est de constater qu'elle n'est pas toujours accessible au public, voire aux concernés, pour plusieurs raisons : technicité de la matière fiscale, méconnaissance des possibilités et voies d'accès à l'information, analphabétisme d'une bonne

partie de la population, etc. Ainsi, l'information peut être disponible, mais le contribuable l'ignore dans la majorité des cas et ne sait pas comment y accéder. En plus, il y a une sorte d'ésotérisme de certaines rubriques et des éléments d'imposition qui font que les profanes ne s'y retrouvent pas.

**Les dispositions du Code Général des impôts prévoient des exemptions d'impôts. L'imposition ne concerne pratiquement que les terrains à usages d'habitation, à usage professionnel, commercial, voire industriel.** Les terrains à usage agricole en sont exempts. Il existe des exemptions permanentes et des exemptions temporaires.

L'article 281 du CGI fixe limitativement la liste des immeubles, des installations, des édifices et des ouvrages qui font l'objet d'une exemption permanente. Les exemptions temporaires concernent les entreprises minières et pétrolières, ainsi que les constructions nouvelles. Les reconstructions et les additions de construction ne sont soumises à la contribution foncière, qu'à compter de la sixième année suivant celle de leur achèvement.

Il existe également pour certaines propriétés des exemptions sur la surtaxe foncière. Il s'agit principalement de : (i) terrains faisant l'objet d'une interdiction générale absolue, temporaire ou conditionnelle ne provenant pas du fait du propriétaire ; (ii) terrains dont le propriétaire se trouve privé temporairement de la jouissance ; (iii) biens exonérés de la contribution foncière des propriétés non bâties en vertu des dispositions de l'article 295.

Toutes les exemptions en matière d'impôt foncier sont bien définies et clairement spécifiées par la législation. Elles sont rendues publiques et appliquées par les services compétents. Mais, l'application de la réglementation n'est pas toujours uniforme et transparente.

#### 4.2.6 Efficacité de la collecte des taxes et impôts fonciers (IGF 10 et IGF 11)

Efficacité de la perception de l'impôt						
			A	B	C	D
11	I	Les exemptions aux impôts fonciers sont justifiées	X			
11	II	Les détenteurs des titres de propriété sont tenus de payer l'impôt foncier conformément au rôle d'imposition				X
11	III	L'évaluation des impôts fonciers est perçue				X
11	Iv	Les impôts fonciers correspondent aux montants collectés/Les recettes des impôts collectés dépassent les coûts de collecte				X

**Pour ce qui concerne l'enregistrement dans les registres fiscaux et le recouvrement de l'impôt, il convient de mentionner que 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.** L'imposition foncière bâtie et/ou non bâtie constitue le maillon faible du système de collecte des recettes fiscales, pour les principales raisons suivantes :

- le caractère déclaratif du système fiscal constitue une entrave à l'enregistrement des contribuables redevables d'impôts. Même si la déclaration d'impôt est obligatoire, elle n'est effectuée que par une minorité de contribuables ;
- les recettes issues des impôts fonciers sont totalement 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 ;
- la lourdeur des méthodes d'évaluation des valeurs locatives qui constituent la base d'imposition et l'insuffisance du personnel.

Ces facteurs engendrent plusieurs conséquences, notamment : (i) un manque de maîtrise de l'assiette des impôts fonciers ; (ii) une identification imprécise et un enregistrement insuffisant des redevables de l'impôt ; et (iii) un déficit d'équité fiscale ainsi qu'un manque de civisme fiscal face au système déclaratif.

**Au Sénégal, les coûts de collecte des impôts d'Etat et des impôts fonciers ne sont pas discriminés.** Le système d'imposition et de collecte est unifié. Au regard des recettes fiscales liées au foncier dont le montant s'est élevé à la somme de 10 milliards de francs CFA au cours des cinq dernières années, on peut estimer que l'impôt foncier collecté est inférieur aux coûts salariaux des agents chargés de la collecte.

Dans la mesure où il n'y a pas de discrimination au niveau des collecteurs d'impôts, en fonction de la nature des impôts à collecter, il est difficile de faire une comparaison entre les impôts collectés sur le foncier et les salaires perçus par ces agents collecteurs. De plus, il faut tenir compte du fait qu'en plus de leurs salaires mensuels, les collecteurs d'impôts perçoivent des primes qui sont indexées sur les montants collectés.

### 4.3 Gestion des terres publiques

La bonne gouvernance exige une gestion transparente et responsable des terres publiques dans l'intérêt général, ainsi que des procédures claires pour l'acquisition et la cession des terres par l'État. Il est important que la propriété de terres par l'État soit justifiée sur une base de bien public (IGF 12) et que les procédures d'acquisition par expropriation soient justifiées. Ces procédures doivent être déclenchées uniquement pour des raisons publiques claires et gérées de manière appropriée (IGF 13 – IGF 14). Il est également important que le transfert de droits sur des terres publiques soit transparent (IGF 15).

#### *Cadrage conceptuel*

Pour mener à bien l'exercice d'analyse de la gestion des terres publiques, il est apparu nécessaire de s'entendre sur la notion de « terres publiques » au Sénégal. Est-il pertinent de dire qu'il s'agit des terres appartenant à l'État, par opposition aux terrains privés ? Dans ce cas de figure, ne seront concernés qu'à peu près 3 % du sol sénégalais. Est-il pertinent de considérer que par terres publiques, il faut entendre toutes les terres non immatriculées au nom d'une personne ? Les panélistes ont convenu de retenir comme perspective, celle qui consiste à entendre par terres publiques, toutes les terres sur lesquelles ni les collectivités locales, ni les particuliers ne peuvent se prévaloir d'un droit de propriété. Cette perception permet d'inclure dans l'étude, les terres du domaine national et du domaine de l'Etat, soit plus de 90 % du sol sénégalais.

### 4.3.1 Résultats des notations par la session de panel

### 4.3.2 Identification et gestion transparente des terres publiques (IGF 12)

Identification des terrains domaniaux				A	B	C	D
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		

**A travers le régime de la domanialité nationale, la terre est considérée comme une richesse collective gérée à travers un système exclusif de propriété.** Dans la zone des terroirs, les terres sont administrées par les collectivités locales à travers un organe délibérant, le conseil rural et un exécutif, le président du conseil rural. Les autres terres (domaine de l'Etat, zones classées, ex-zones pionnières) 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.

Si l'échelon administratif de gestion ne pose pas de problème, le pouvoir discrétionnaire n'est pas établi surtout dans le système de gestion des terres du domaine national. Dans la pratique, on note des dérives qui découlent soit du non respect des textes soit de l'absence des outils de gestion foncière. S'agissant du domaine de l'Etat, le pouvoir de gestion du domaine public comme du domaine privé est strictement encadré par le code du domaine de l'Etat.

Les terres à usage agricole ne sont en général, ni cartographiées ni, officiellement, délimitées. Le repérage des terres et leur représentation cartographique sont, pourtant, une nécessité pour une maîtrise et un aménagement juridique de l'espace. Or, il n'existe pas d'instruments de gestion foncière, ni d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural. Les nombreux litiges fonciers trouvent en général une explication qui renvoie à l'absence de ces éléments élémentaires de planification.

**Dans la mesure où les textes régissant les deux grands ensembles (le domaine national et le domaine de l'Etat) du système foncier sénégalais sont clairs, il ne devrait y avoir aucune ambiguïté possible.** La confusion ne peut résulter que d'une violation de la loi.

Les textes prévoient une gestion décentralisée pour la grande majorité des terres du domaine national. Cependant, la prise en charge par les populations de la gestion des affaires locales suppose que les collectivités soient véritablement maîtresses de leurs finances et en mesure de mettre en œuvre librement une politique de développement local. Pour cela, elles doivent être outillées sur le double plan infrastructurel et logistique et dotées de ressources humaines de qualité. L'analyse de la situation concrète de la plupart des collectivités locales révèle que l'autonomie financière reste limitée. L'autonomie financière n'est pas réelle dans la mesure où les collectivités locales ne disposent pas d'une souveraineté normative dans le domaine de la gestion

financière. Elles n'ont ni la capacité de créer ni de supprimer ou de modifier un impôt local. C'est pourquoi, on ne devrait même pas parler de fiscalité locale au Sénégal, mais plutôt d'une fiscalité des collectivités locales gérée par l'Etat. De plus, les ressources financières dont elles disposent sont très insuffisantes pour satisfaire les besoins locaux.

Le déficit des collectivités locales sénégalaises en personnels qualifiés s'est aggravé avec la multiplication de communes et l'institution d'un palier supplémentaire (la région).

**S'agissant de la gestion du domaine de l'Etat, les difficultés sont d'une autre nature. Elles se déclinent en termes de problème organisationnel et de lisibilité, avec la diversité des intervenants, l'absence de tableaux de propriétés de l'Etat, la non maîtrise de la consistance du patrimoine bâti, etc.).**

En ce qui concerne les ressources des collectivités locales, il convient de mentionner que l'autonomie financière de ces structures n'est pas réelle dans la mesure où elles ne disposent pas d'une souveraineté normative dans le domaine de la gestion financière (pas de capacité de créer de supprimer ou de modifier un impôt local). De plus, les ressources financières dont elles disposent sont très insuffisantes pour satisfaire les besoins locaux. Le déficit des collectivités locales sénégalaises en personnel qualifié s'est aggravé avec la multiplication de communes et l'institution d'un palier supplémentaire (la région).

#### 4.3.3 Justification et célérité des procédures d'expropriation (IGF 13)

Incidence de l'expropriation				A	B	C	D
13	I	Transfert des terres expropriées aux intérêts privés		X			
13	II	Vitesse d'utilisation de terre expropriée		X			

**La loi sénégalaise n'autorise l'expropriation que pour cause d'utilité publique.** En outre, l'expropriation ne concerne que les terres sur lesquelles peut s'exercer un droit de propriété. Or, tel n'est pas le cas de l'immense majorité des terres du Sénégal. Pour l'intérêt de l'étude, les panélistes ont décidé d'assimiler expropriation à dépossession. L'on évoque alors la procédure d'immatriculation pour cause d'utilité publique qui aboutit à la dépossession et 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. C'est là où se situe l'intérêt de la question, dans la mesure où la notion d'utilité publique cache parfois des intérêts privés.

#### 4.3.4 Transparence et équité des procédures d'expropriation (IGF 14)

Transparence des procédures				A	B	C	D
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

**Tout titulaire d'un titre foncier peut être contraint par l'Etat à lui céder la propriété de son immeuble, mais après avoir reçu une indemnisation juste et préalable.** Toutefois, cela ne concerne qu'une infime partie du sol. Pour l'intérêt de l'étude, il a été convenu au sein du panel d'entendre par expropriation, la perte de l'usage du sol dans le but d'intégrer dans l'analyse, les occupants du domaine national et du domaine de l'Etat.

Dans le cadre du domaine national, la dépossession peut résulter soit d'une immatriculation pour cause d'utilité publique soit d'une désaffectation. En cas d'immatriculation des zones affectées du domaine national, celle-ci s'accompagne toujours d'une indemnité de dépossession. En réalité, il ne s'agit 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*". Le texte est muet au sujet d'un dédommagement d'une éventuelle mise en valeur, mais on peut tirer de la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 11, par opposition à l'article 15 du décret précité, que la parcelle attribuée à titre de compensation est un droit pour l'ancien affectataire. En effet, au niveau de l'article 15, il est bien mentionné qu'en cas de désaffectation en exécution de l'article 14<sup>(30)</sup>, l'affectataire ou les affectataires peuvent recevoir une parcelle équivalente, lorsque cette compensation est possible. Dans ce cas donc, la compensation est une simple faculté, une simple possibilité. Il y a une différence réelle avec l'alinéa 2 de l'article 11 qui précise que l'affectataire reçoit une parcelle équivalente.

On se rend mieux compte de cette différence, lorsque l'on envisage l'hypothèse qu'aucune compensation n'est possible, par exemple parce qu'il n'existe plus de terres non affectées. Dans ce cas de figure, la désaffectation sur la base de l'article 11 n'est pas possible parce que l'affectataire victime de la mesure doit recevoir une parcelle en compensation. Or, il n'en existe plus. Par contre la désaffectation est possible sur le fondement de l'article 14 puisque dans ce cas la victime ne reçoit une compensation que si c'est possible.

S'agissant de l'occupant du domaine de l'Etat, il bénéficie d'une situation théoriquement très stable tant qu'il exécute ses obligations. Cela est très révélateur de la fonction du domaine privé non affecté qui est en fait un "*produit de remplacement*" de la propriété privée.

**Dans le cadre du domaine national, la dépossession peut résulter soit d'une immatriculation pour cause d'utilité publique soit d'une désaffectation.** En cas d'immatriculation des zones affectées du domaine national, celle-ci s'accompagne toujours d'une indemnité de dépossession. En réalité, il s'agit d'un remboursement des impenses, le prix du sol n'étant pas pris en compte.

**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, certaines occupations irrégulières ont donné lieu à des indemnisations pour des projets de grande envergure (cas de l'autoroute à péage). La propriété coutumière n'étant plus reconnue, l'Etat n'a aucune obligation légale pour indemniser un occupant irrégulier ayant perdu l'usage d'une terre du domaine national.

La décision d'expropriation est un acte administratif et, au Sénégal, il existe des voies de droit tendant soit à demander l'annulation de la décision elle-même, soit, par exemple à contester le montant de l'indemnité allouée. L'annulation de la décision d'expropriation peut être obtenue à

---

<sup>30</sup> Il s'agit d'une désaffectation des terres nécessaires aux périmètres affectés à l'habitation, aux lotissements et équipements, à l'établissement des pistes de bétail, à l'ouverture, au redressement, à l'alignement, au prolongement ou à l'élargissement des voies et places publiques, à l'aménagement des points d'eau.

travers le recours pour excès de pouvoir. Il s'agit d'un recours contentieux par lequel tout intéressé peut demander au juge compétent d'annuler un acte administratif pour violation de la légalité. Entre le requérant et l'acte, doit exister un lien évident. Le recours pour excès de pouvoir est consacré par la Constitution en son article 72 modifié et complété par la loi constitutionnelle n° 2008-33 du 07 août 2008<sup>31</sup>, et également par la loi organique n°2008-35 portant création de la Cour Suprême.

**La Cour Suprême est juge en premier et dernier ressort de l'excès de pouvoir des autorités exécutives.** Lorsque l'on estime, par exemple que l'expropriation n'est pas fondée sur l'utilité publique, le concerné peut saisir le juge pour faire annuler la décision. En tout cas, l'acte doit avoir lésé moralement ou matériellement les intérêts du requérant. Le problème qui se pose est lié à l'éloignement de la seule juridiction compétente, la Cour Suprême, qui se trouve à Dakar, la capitale.

Pour contester le montant de l'indemnité ou engager la responsabilité de l'Etat, il y a le contentieux de pleine juridiction. A travers cette voie de droit, 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 dans toutes les régions du Sénégal.

#### 4.3.5 *Transparence des procédures et prise en compte de la valeur économique (IGF 15)*

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

**Aucune dépendance du domaine national ne peut être vendue, aucune dépendance du domaine public de l'Etat ne peut également l'être, en vertu du principe d'inaliénabilité qui régit ces sous ensembles.** La vente d'une terre n'est envisageable que lorsqu'il s'agit d'une dépendance du domaine privé de l'Etat. Aux termes de l'article 41 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat, la vente doit être autorisée par une loi.

Une fois l'autorisation obtenue, la vente a lieu de gré à gré ou par voie d'adjudication, celle-ci étant réalisée aux enchères publiques ou par le procès combiné des enchères verbales et des soumissions cachetées. L'adjudication n'étant plus retenue dans le droit positif sénégalais, l'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions déterminées par le code des marchés publics.

**Les terres du domaine national sont affectées intuitu personae à un usager, à charge pour ce dernier de les mettre en valeur.** Les terres du domaine de l'Etat peuvent faire l'objet d'une occupation privative, mais seules celles du domaine privé peuvent faire l'objet de baux ordinaires ou emphytéotiques. Le domaine public peut faire l'objet de concessions et d'autorisations d'exploitation donnant lieu, sauf dans certains cas, au paiement de redevances. Il n'y a gratuité que lorsque ces autorisations d'occuper et concessions ou autorisations d'exploitation revêtent un caractère prédominant d'utilité publique ou d'intérêt économique ou social, et sous réserve qu'elles ne constituent pas pour le bénéficiaire une source directe ou indirecte de profits.

<sup>31</sup> JO 64-20 du 08 août 2008, p.755.

Il est à noter dans tous les cas, une faiblesse du taux du loyer (malgré un effort récent de réajustement) par rapport à la pratique dans ce domaine entre particuliers. On constate surtout une défaillance notable du système de recouvrement. Les bénéficiaires de baux et autorisations ou concessions ne s'acquittent qu'exceptionnellement de leurs obligations financières. Ils ne paient les redevances que lorsqu'une opération foncière (autorisation sollicitée par exemple) les y oblige.

#### 4.3.6 Complétude des informations foncières (IGF 16)

Perfection d'enregistrement				A	B	C	D
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			

Le panel a abordé l'évaluation de la dimension en définissant le sens à donner à l'expression « *enregistrement à la tenure formelle des terres* ». L'hypothèse envisagée par l'indicateur correspond mieux à l'expression « *terre privée* » qui est utilisée dans la formulation de l'IGF. **La revue des supports de l'enregistrement et de la cartographie des données permet de constater qu'au Sénégal, c'est le registre qui fait foi, et non le plan cadastral.** Cette situation s'applique en milieu urbain en général et particulièrement pour les terres immatriculées. Les terres relevant du domaine national situées en milieu rural sont attribuées par actes administratifs, à la suite de lotissements faisant objet de plans approuvés.

**Le panel a constaté que l'enregistrement des hypothèques et servitudes renvoie à celui des droits réels secondaires, dans le cadre de la publicité foncière.** Ce cas de figure est régi par les textes en vigueur. Il a été simplement précisé que l'enregistrement au livre foncier n'est pas subordonné à la pertinence économique du fait générateur de droit. Le coût de la vérification des enregistrements d'hypothèques et servitudes est fixé à 600 FCFA par le décret 88-1004 du 22 juillet 1988 fixant les salaires et émoluments dus pour l'accomplissement des formalités de publicité foncière.

**Les servitudes publiques sont imposées par la loi. Elles ne sont pas systématiquement inscrites (enregistrées) au livre foncier, même si elles atteignent un fonds titré.** Toutefois, le panel a tenu à préciser que conformément à l'esprit de l'article 21 de la loi 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière, en cas de transaction d'un titre dans une zone grevée par une servitude, la loi exige que le notaire demande un certificat d'urbanisme spécifiant cette servitude. En principe, elle est représentée dans les plans d'urbanisme de détails et les maps foncières du cadastre. A cet effet, les techniciens de l'urbanisme demandaient que l'inscription des servitudes publiques soit faite, même si leur publicité n'est pas obligatoire. Actuellement, cette pratique est quasiment abandonnée. Toutefois, les inscriptions (enregistrements) effectives, sont vérifiables à un faible coût dont le montant s'élève à 600 FCFA.

Dans la pratique, la non inscription des servitudes est due au fait que les requérants, notamment les promoteurs immobiliers veulent accélérer les procédures de vente des parcelles, sans toujours respecter les conditions édictées par le Code de l'urbanisme qui sont relatives à la création des titres privatifs et au transfert des zones d'équipement à l'Etat ou aux collectivités.

Les registres en question sont les livres fonciers composés de plusieurs volumes. Au niveau du Cadastre, ce sont les mappes foncières qui sont seulement utilisées. Les plans cadastraux et les matrices cadastrales sont en gestation.

Les livres fonciers gérés au niveau des conservations sont servis par ordre chronologique de création des numéros des titres fonciers. Ils sont complétés par les tables de propriétaires, organisées en fiches comportant les noms des propriétaires. En réalité, ces fiches ne sont plus tenues à jour et les tables ont tendance à disparaître. Plusieurs facteurs entravent la mise à jour des registres/cadastres, en particulier : (i) la faiblesse des ressources humaines ; (ii) l'absence d'orientations politiques claires ; (iii) l'articulation non fonctionnelle des missions foncières et des services d'informations domaniales ; et (iv) les lacunes dans l'organisation du travail.

Les panélistes se sont interrogés sur la pertinence de cette dimension au regard du nombre très limité de titres fonciers qui concernent moins de 100.000 propriétaires (l'Etat y compris). Il convient de souligner que l'enjeu du foncier au Sénégal concerne surtout le domaine national sur lequel aucun droit de propriété n'existe.

En ce qui concerne la consultation et la communication des renseignements contenus dans les livres fonciers et les autres registres et archives (dossiers fonciers), la loi 2011-07 du 30 mars 2011 dispose que : « toute personne, en se conformant aux règles ci-après fixées, peut obtenir communication des renseignements consignés aux livres fonciers ou renfermés dans des dossiers correspondants aux titres fonciers, moyennant le paiement des droits de recherche, de copie ou reproduction ».

Les renseignements sont effectivement communiqués sous forme de « ... certificats, états, copies ou reproductions<sup>32</sup>... », moyennant le paiement de frais, suite à des réquisitions. Les frais varient de 500 FCFA à  $[500+(n \times 100 \text{ FCFA})]^{33}$ ,  $n$  étant le nombre de feuilles de la copie des bordereaux analytiques demandée.

Les renseignements sont effectivement communiqués sous forme de « certificats, états, copies ou reproductions<sup>34</sup> », moyennant le paiement de frais, suite à des réquisitions. Les frais varient de 500 FCA à  $[500 + (n \times 100 \text{ FCFA})]^{35}$ ,  $n$  étant le nombre de feuilles de la copie des bordereaux analytiques demandée. Il en va de même pour ce qui concerne les informations cadastrales qui sont communiquées sous forme d'extrait du plan cadastral ou de la matrice cadastrale, là où elle existe. Les frais d'extrait de plan varient de 1 500 FCFA à 15 000 FCFA.

Les demandes d'accès à l'information sont effectivement traitées dans les délais raisonnables (entre trois jours et trois mois, selon la nature de la demande), conformément à l'instruction ministérielle n° 00001 du 6 mars 2009 fixant les délais de traitement des dossiers au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, prise dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du « *doing business* ».

#### **4.4 Accès public aux informations foncières**

La bonne gouvernance nécessite des systèmes de diffusion des informations foncières qui soient pertinents, précis et abordables (IGF 16 – IGF 17), ainsi que des services d'administration foncière qui soient accessibles, financièrement abordables et soutenables (IGF 18 – IGF 19).

<sup>32</sup> Article 78, loi 2011-07 du 30 mars 2011 Portant régime de la Propriété foncière.

<sup>33</sup> Article 9, décret 88-1004 du 22 juillet 1988 fixant les salaires et émoluments dus pour l'accomplissement des formalités de publicité foncière.

<sup>34</sup> Article 78, loi 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

<sup>35</sup> Article 9, décret 88-1004 du 22 juillet 1988 fixant les salaires et émoluments dus pour l'accomplissement des formalités de publicité foncière.

#### 4.4.1 Fiabilité des informations foncières (IGF 17)

Fiabilité des registres						
			A	B	C	D
17	I	Centrer sur la satisfaction des intéressés sur le registre				X
17	II	Mise à jour des informations sur le registre/cadastre		X		

**Les normes de qualité ne sont pas encore élaborées dans les services chargés de la production des informations foncières.** Le manuel de procédure de la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) préalable à l'élaboration des normes de qualité est en cours de rédaction. La certification des services fonciers reste un vœu pieux.

**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 régime et les droits continuent à être en vigueur. Il ne se pose dès lors qu'un problème de la délivrance des actes et de communication des renseignements. Le panel a évalué à 18 % le taux de défaillance d'enregistrement, en faisant le rapport entre le cumul du stock des dossiers en instance (12 000) et des dossiers détériorés (18 000) et le nombre total de titres fonciers (97 642). Le panel a constaté que l'existence de dossiers en instance de traitement et la perte d'information due à la détérioration des supports sont source de retard de mise à jour, ce qui a pour conséquence, la non disponibilité de toute l'information requise.

Par ailleurs, les panélistes ont relevé 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. Cette remarque soulève à nouveau la question de la portée de l'exercice, dans le contexte du Sénégal caractérisé par le régime de la domanialité nationale.

#### 4.4.2 Rentabilité et soutenabilité financière (IGF 18)

Coût total et durable						
			A	B	C	D
18	I	Coût d'enregistrement de transfert de propriété				X
18	II	Durabilité financière de l'enregistrement	X			
18	III	Investissement de capitaux		X		

**La formulation de la dimension renvoie au rappel des textes réglementaires.** 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. La procédure d'enregistrement d'un transfert de propriété requiert : (i) une demande d'autorisation de céder ; (ii) l'acte de vente notarié ; (iii) l'enregistrement dudit acte ; et (iv) la formalité de mutation.

Les frais d'enregistrement se situent entre 7 et 15 %, selon qu'il s'agisse d'un transfert de l'Etat à un particulier ou entre des personnes privées, sauf pour les cas de mutation par décès ou d'autres cas spécifiques où le taux de 1% est appliqué sur la valeur du terrain. Dans le cas d'une transaction entre personnes privées, c'est la valeur déclarée par les parties qui est retenue, sous réserve que l'administration engage la procédure de redressement pour insuffisance de prix. Les panélistes ont noté, qu'en tout état de cause, si le coût d'enregistrement de transfert de propriété était faible, le Gouvernement du Sénégal ne serait pas engagé en 2010 dans le cadre du

programme ISPE à « *baissier le coût de transfert de propriété par la réduction des droits d'enregistrement de 15 % à 10 %* »<sup>36</sup>.

Les panélistes ont rencontré des difficultés liées à l'inexistence de données désagrégées pour apprécier la soutenabilité financière de la tenue des registres fonciers par rapport à la tarification. Ils 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) avec un budget de fonctionnement annuel qui est en moyenne de FCFA 20 000 000 par centre<sup>37</sup>. La part du budget moyen d'un CSF réservé à la conservation n'étant pas disponible, le rapport entre les budgets des centres et les salaires des conservateurs permet d'avoir un taux indicatif de rentabilité. Globalement, pendant les trois dernières années, les 18 CSF (conservations) ont fonctionné avec FCFA 1 080 000 000.

Au niveau des recettes, les frais spécifiques collectés sont constitués des frais d'enregistrement, d'inscription, de mutation et des salaires des conservateurs dont environ 46% sont reversés au budget de l'Etat. Les Conservateurs ont perçu durant la même période FCFA 2 600 158 872 de salaires reconstitués sur la base des versements à l'Etat d'un montant global de FCFA 1 203 382 424.<sup>38</sup> Sur la base de ce seul élément, les frais de fonctionnement des CSF représenteraient près de 42 %<sup>39</sup> des salaires des conservateurs. En conséquence, le pourcentage affecté aux services en charge des enregistrements est beaucoup plus inférieur.

L'analyse de la dimension précédente a révélé la structuration du budget global alloué à l'administration fiscale qui a en charge les services fonciers. Cette structuration n'est pas désagrégée pour que l'investissement en capital dédié au système d'enregistrement puisse être évalué de façon précise.

Pour contourner cette difficulté, le panel s'est basé sur les données générales relatives aux budgets qui ont été alloués à la DGID au cours de ces trois dernières années. Il analysé ces données, en tenant compte de l'état de fonctionnalité (efficacité et sécurité des données) des services fonciers. Cette approche a été jugée satisfaisante, sous réserve d'apporter les précisions suivantes :

- les inefficiences proviennent du système et de la gestion non transparente de certains conservateurs qui gèrent le budget de façon discrétionnaire et effectuent des choix inopérants (emploi de plusieurs personnes en dehors des agents de l'Etat, pour des postes qui ne sont pas opportuns, etc.) ;
- la sécurité est encadrée par la loi qui prévoit qu'un double du registre foncier soit conservé au niveau du bureau des archives nationales ;
- la volonté politique de procéder à l'informatisation du système n'est pas clairement affichée. En effet, les enjeux du foncier sont tels que l'opacité des opérations arrange beaucoup d'acteurs intervenant à différents niveaux ;
- les ressources humaines de qualité sont disponibles au niveau des services.

<sup>36</sup> Lettre n°11121/MEF/DPEE du 14 décembre 2010 adressée au DGID.

<sup>37</sup> Source : Direction de l'Administration et du Personnel de la DGID. Le montant des commandes en livres fonciers (600 x 10000 FCFA) et en dossiers de TF (60000 x 150) pour ces trois dernières années est de 15 000 000 FCFA.

<sup>38</sup> Source : bureau des statistiques de la DGID.

<sup>39</sup> Le taux passerait à 77 %, si l'on prend en compte le coût des livres fonciers et dossiers (15 000 000 FCFA), ainsi que les salaires des 72 agents affectés aux conservations.

En résumé, au titre des investissements, le budget alloué à la DGID au cours des trois dernières années s'élève 25 570 000 000 FCFA. Il est réparti comme suit : 5,44465 mds en 2009, 8,5 mds en 2010 et 11,625 en 2011<sup>40</sup>. Le taux d'exécution est de 85% soit un montant de 2 734 925 000 FCFA et concerne :

- l'informatisation notamment avec l'acquisition du Système Intégré de Gestion de Taxes au Sénégal (SIGTAS), et d'autres applications, les réseaux et le matériel informatique ;
- le matériel roulant ;
- le matériel de bureau ;
- les nouvelles constructions et réhabilitation des locaux.

Sur la base de ces éléments, le panel a retenu 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.

#### 4.4.3 *Transparence (IGF 19)*

Transparence				A	B	C	D
19	I	Les tarifs des frais sont mis à la disposition du public	X				
19	II	Paiements frais non officiels découragés					X

La dimension étant bien encadrée par la loi et les règlements, elle n'a pas soulevé de discussions particulières.

**Les barèmes des frais et les droits d'enregistrement sont fixés par les différents textes légaux et réglementaires** parmi lesquels :

- la loi 92/40 du 09 juillet 1992 portant Code général des impôts modifiée par la loi 2004-12 du 6 février 2004 portant Code général des Impôts (CGI) en ce qui concerne les frais de formalités d'inscription aux livres fonciers (article 843) et les frais d'enregistrement (article 532 nouveau) ;
- le décret 88-1004 du 22 juillet 1988 fixant les salaires et émoluments dus pour l'accomplissement des formalités de publicité foncière ;
- l'arrêté 000554 du 05/02/2001 fixant le tarif et les modalités de cession pour travaux effectués ou matériel mis en location par la Direction du Cadastre.

Ces barèmes sont 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 décourager les paiements informels**. Parmi ces mesures on peut citer : (i) la déconcentration de l'administration fiscale, avec pour objectif de rapprocher le service rendu à l'utilisateur en assurant la qualité ; (ii) la création des bureaux de recouvrement dans le cadre du transfert du recouvrement à

<sup>40</sup> SIGFIP : Système intégré de Gestion des Finances publics.

la DGID ; (iii) l'instauration des quittances sécurisées ; et (iv) l'encaissement en utilisant le SIGTAS. 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 qui devrait contribuer à réduire les cas de fraude ne soulève pas l'enthousiasme des agents.

#### 4.5 Résolution des litiges et gestion des conflits

Il est important que des mécanismes de résolution des litiges accessibles, clairement établis, transparents et objectifs soient mis en place (IGF 20). Ces mécanismes doivent être suffisamment efficaces pour ne pas affecter négativement la productivité des systèmes d'exploitation des terres et menacer la stabilité sociale (IGF 21).

##### *Cadrage conceptuel*

Le cadrage conceptuel s'avère nécessaire pour définir la notion de conflit foncier, la typologie des conflits, les facteurs déclencheurs des conflits, la multiplicité des conflits, les protagonistes des conflits et les modalités de résolution des conflits. Il existe deux procédures de résolution des conflits :

- *par les institutions judiciaires*, c'est-à-dire, les cours et tribunaux chargés au Sénégal de dire le droit, donc d'appliquer à des éléments de fait une règle de droit pour énoncer la solution d'un litige. Les attributions conférées aux juridictions de droit commun (tribunaux régionaux, départementaux) dépendent, entre autres, de l'importance du litige et de la matière elle-même, ce qui leur confère une importance inégale. Ces procédures s'avèrent inefficaces de par la répartition géographique de ces institutions (Loi n°84-19 du 2 février 1984), leur accessibilité en termes de lourdeur et d'ignorance de la procédure pour le justiciable, du coût prohibitif, des tracasseries procédurales, etc. Elles concentrent de nombreux défaveurs qui en détournent les populations ;
- *par des mécanismes alternatifs* qui s'appuient sur des processus et techniques de résolution des litiges valorisant les relations sociales. Ils sont les premières voies de recours des populations rurales. Privilégiant la conciliation, ils sont plus accessibles, plus souples, plus aisés avec des coûts moindres. Ils ne se limitent pas à rendre une sentence, mais visent à créer les conditions de l'équilibre social. Ces méthodes revêtent un caractère préventif.

##### 4.5.1 Attribution des responsabilités (IGF 20)

Attribution de la responsabilité					
		A	B	C	D
i	Accessibilité aux mécanismes de résolution de conflit		X		
II	Résolution informelle ou à l'amiable des conflits			X	
III	Lieu d'échange			X	
iv	Possibilité d'appels		X		

**Théoriquement, le traitement des conflits relève de la compétence des tribunaux départementaux et régionaux.** La loi n°84-19 du 2 février de 1984 a institué une répartition géographique des cours et tribunaux en érigeant un tribunal pour chaque région (tribunal

régional) et un tribunal pour chaque département (tribunal départemental). Jusqu'à un passé récent, il n'a existé qu'une seule Cour d'appel implantée à Dakar, la capitale. Aujourd'hui, il en existe trois autres dans des villes différentes. Au sommet de la hiérarchie, il existait une Cour Suprême chargée de réguler l'ensemble du système judiciaire sénégalais (Voir ordonnance n° 60-17 du 13 septembre 1960 portant création de la Cour Suprême). En 1992, une réforme du système judiciaire justifiée par l'exigence de spécialisation est consacrée par l'entrée en vigueur de la loi n 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution de 1963 qui éclata la Cour Suprême en trois juridictions souveraines : le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir et la Cour de cassation. La réforme sera parachevée en 1999 par l'adoption de la loi n°99-02 du 29 janvier qui permet la création de la Cour des comptes.

La récente création de la Cour Suprême au Sénégal à travers d'une part l'adoption de la loi constitutionnelle 2008-34 portant révision de la Constitution et d'autre part l'entrée en vigueur de la loi organique 2008-35 portant création de la Cour Suprême consacre un retour partiel à sa situation d'avant 1992. En effet, il ressort de l'article premier de la loi organique sus citée, que la Cour Suprême a été créée en lieu et place du Conseil d'Etat et de la Cour Suprême. Elle est juge en premier et dernier ressort de l'excès de pouvoir des autorités exécutives...

**Les attributions conférées aux juridictions de droit commun (tribunaux régionaux et départementaux) dépendent entre autre, de l'importance du litige et de la matière elle-même, ce qui leur confère une importance inégale.** Les tribunaux régionaux connaissent de toutes affaires civiles et commerciales dont le montant atteint un minimum de 1000000FCFA. Le tribunal départemental est compétent en matière pénale, en matière civile et commerciale. En matière pénale, le TD connaît des contraventions et quelques rares délits. En matière civile et commerciale, le TD connaît des affaires jusqu'à la valeur de 200 000 FCFA en dernier ressort et jusqu'à 1000 000 FCFA à charge d'appel.

**Théoriquement, le traitement des conflits fonciers relève des compétences des tribunaux régionaux.** Le règlement judiciaire des conflits présente au moins l'avantage d'une application de règles de droit clairement et préalablement établies par des juges professionnels. Dans la pratique, pourtant, le cadre formel est rarement sollicité. Il en est ainsi parce que les solutions qu'offre le système judiciaire face aux conflits fonciers sont caractérisées parfois par leur inefficience.

L'efficacité d'un système de règlement des conflits dépend, certes, des règles et procédures mises en place, mais aussi et surtout de la perception que les populations ont de leur justice, du degré de confiance qu'on n'en a d'elle mais également de la nature du conflit. Il est clair qu'un conflit intrafamilial en milieu villageois a peu de chance d'être soumis aux instances juridictionnelles. Les conflits entre autochtones sont généralement résolus selon les mécanismes traditionnels et, par conséquent, dépassent rarement le cadre du village. On reproche aux instances judiciaires l'application de règles uniformes et donc rarement adaptées à la diversité des réalités locales.

En règle générale, ce n'est pas à la loi que les parties, en milieu rural, se réfèrent pour trouver solution aux litiges fonciers. Le juge n'est pas l'autorité à laquelle elles recourent spontanément pour régler leur différend. De plus, de nombreuses informations montrent que même en cas d'intervention du juge, la décision judiciaire qui en découle n'est pas effectivement mise en œuvre pour des raisons diverses.

L'accès à la justice est sérieusement affecté par l'ignorance de l'existence de voies de droit, le coût parfois prohibitif de l'accès à la justice, les tracasseries procédurales, l'insuffisant rapprochement de la justice des justiciables (dans les zones rurales où les populations doivent parfois parcourir des grandes distances pour avoir accès à une juridiction).

Ces nombreux obstacles détournent les populations du système judiciaire moderne et balisent la voie aux mécanismes alternatifs de règlement des conflits. Un mode de résolution des conflits est considéré comme alternatif au regard du système de décision auquel il est fait référence de manière conventionnelle, c'est-à-dire du système judiciaire. Les modes alternatifs de résolution de conflits se rapportent aux processus et aux techniques de résolution des litiges en dehors des procédures du système judiciaire. Eviter les insuffisances précédemment constatées au niveau du système judiciaire constitue leur raison d'être. Ils devraient, de ce fait, être d'un accès aisé et d'un coût réduit, en rapport avec les ressources réelles des populations y ont recours. Ils comportent en plus, moins de lourdeur dans les processus et offrent cet avantage très appréciable de la discrétion et de la confidentialité. C'est pourquoi, **de telles approches alternatives de gestion des conflits sont particulièrement adaptées à des contextes ruraux où ce qui importe le plus, c'est moins de déterminer qui a raison que de préserver l'intérêt général et la solidarité locale, tout en sauvegardant l'honneur de tous.**

Toutefois, ces démarches ne garantissent pas toujours une résolution équitable des conflits. En ce qui concerne par exemple les conflits agriculteurs/éleveurs, les mécanismes utilisés sont très souvent en défaveur des éleveurs. Ces solutions peuvent être remises en cause par les parties lésées. Dans ce cas de figure, le contentieux est porté devant une instance judiciaire compétente. Les tentatives informelles de règlement des conflits ne sont pas reconnues au niveau des instances judiciaires. Cependant, des éléments de preuves qui ont été produits et discutés dans le système informel de règlement des conflits peuvent être reversés au niveau des instances judiciaires.

**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 reconnues par les dispositions du Code de procédure pénal (mode juridictionnel administratif, mais pas judiciaire). Elles sont habilitées à trancher les types de conflits fonciers d'importance moindre, si les parties prenantes 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.

**Toutes les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux régionaux sont susceptibles d'appel près les cours d'appel.** Le tribunal régional constitue la juridiction d'appel des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux départementaux. Les cours d'appel sont régies par le décret n° 84-1194 du 22 octobre 1984 modifié par le décret n° 92-916 du 17 juin 1992. Il existe actuellement cinq cours d'appel (Dakar, Kaolack, Saint Louis, Ziguinchor et Thiès).

**Le coût de la procédure judiciaire n'est pas élevé.** Lorsqu'une décision de première instance a été rendue, le plaignant doit saisir le greffe de ce tribunal pour interjeter appel. A ce moment, il revient au procureur de la République de mettre le dossier en état et de le transmettre à la cour d'appel compétente.

Le coût de la procédure judiciaire varie suivant la nature du contentieux. En matière pénale, il y a toujours constitution de la partie civile par le ministère public et le justiciable à le loisir de se joindre à cette action. En matière de contentieux civile, l'une des deux parties concernées choisit de porter l'affaire devant la juridiction, à charge pour chacune d'elle de produire sa défense. De manière générale, ce sont les coûts extrajudiciaires qui sont élevés. Une fois que la procédure est enclenchée, il n'y a pas beaucoup de dépenses à effectuer.

**La durée de la procédure est généralement raisonnable en matière de litige foncier. En première instance, un jugement est rendu en l'espace de quelques mois.** Mais, les délais s'allongent entre la décision du tribunal de première instance et la transmission du dossier à la Cour d'appel. Les délais de transmission peuvent aller jusqu'à trois à quatre mois.

Dans le cas d'un contentieux pénal, la décision en première instance intervient, au plus tard, dans un délai d'un an. Mais, le problème est tout autre lorsqu'il s'agit d'un contentieux civil qui peut être très complexe. En matière civile, une revendication peut par exemple porter sur la double affectation d'une terre, ce qui est d'ailleurs très fréquent. Ce litige est porté devant le juge civil, parce que c'est un litige de propriété.

#### 4.5.2 *Peu de conflits en attente de résolution (IGF 21)*

Baisse taux des conflits en suspens		A	B	C	D
i	Résolution du conflit dans le système légal formel		X		
II	Vitesse de résolution du conflit dans le système formel			X	
III	Conflits de longue durée (cas non résolu de plus de 5 ans)			X	

Si, malgré l'ampleur et la récurrence des conflits fonciers, ils ne constituent que moins du quart des dossiers traités au niveau du système formel, on pourrait en déduire que les réponses à ces conflits se trouvent moins dans la justice que dans l'implication des autorités coutumières. **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.**

De manière générale, si on fait le rapport entre le nombre d'affaire et le volume de conflits fonciers traités, le pourcentage qui colle le mieux à la situation actuelle est celle qui va de la fourchette de 10 à 30%. Dans certaines juridictions comme Thiès ce rapport dépasse même les 30%. Les trois juridictions qui enregistrent le plus de conflits fonciers par rapport au volume total des contentieux traités sont Thiès (avec un pourcentage qui va de 30 à 40%), Dakar et Saint-Louis (litiges qui ont abouti à des crimes de sang, cas de Codite). Et dans la région de Thiès, le seul département de Mbour peut atteindre jusqu'à 45% de conflits fonciers. Cette fréquence s'explique par l'attrait touristique que constituent la zone et la forte pression foncière dans ces collectivités locales. Ces pourcentages apparaissent dans les notices trimestrielles des cours et tribunaux qui retracent les activités effectuées chaque trois mois.

En outre, les principaux types de conflits fonciers sont, entre autres, l'occupation illégale, la vente de terre appartenant à autrui, la violation du code l'urbanisme, la double affectation, les lotissements irréguliers.

#### 4.6 **Module additionnel : Acquisition de terres à grande échelle**

L'acquisition par des investisseurs de droits de propriété sur de vastes superficies de terres destinées à la production de produits agricoles et à d'autres activités a suscité, au cours de la période récente, un intérêt considérable. La hausse des prix des matières premières agricoles sur le marché mondial, la forte volatilité des cours mondiaux des céréales et d'autres denrées alimentaires, la croissance démographique et l'urbanisation, ainsi que la mondialisation et le développement économique dans son ensemble laissent supposer que ces investissements vont revêtir une importance croissante dans les prochaines années.

Ce module vise à évaluer le contexte de ces investissements ou projets d'investissement. Il s'intéresse uniquement à l'acquisition de droits fonciers, en vue de la production agricole (cultures vivrières, biocarburants, etc.), de l'établissement de réserves de chasse, d'élevage d'animaux domestiques ou de plantations forestières. Les activités relevant des mines ou des hydrocarbures ne sont pas prises en compte. Le module traite de l'acquisition de droits fonciers pour réaliser des investissements dans les domaines susvisés, que les terres soient publiques ou privées. Il comporte 16 dimensions.

#### 4.6.1 Résultats des notations par la session de panel

ATGE	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 questions sont abordés				X
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 vue 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

#### 4.6.2 Le foncier

**La plupart des terres agricoles qui relèvent du domaine national ne sont ni cartographiées, ni délimitées.** Cette situation découle de l'inexistence d'un cadastre national opérationnel, en raison de la faiblesse des enjeux économiques et des coûts onéreux liés. Toutefois, des terrains ont fait l'objet d'une cartographie dans le cadre des aménagements qui ont été réalisés dans la vallée du fleuve Sénégal par la SAED et dans la zone de l'Anambé par la SODAGRI. Ces initiatives s'intègrent dans une dynamique d'élaboration d'outils de gestion foncière (tels que les POAS, les registres, etc.).

En ce qui concerne l'enregistrement, on constate les mêmes lacunes. L'archivage et le classement des délibérations font défaut dans la plupart des communautés rurales. Le registre foncier n'est

pas généralisé. Dans les communautés rurales qui disposent de tels instruments, ils sont rarement mis à jour. Ainsi, en cas de perte d'un extrait de délibération d'une parcelle, il est très difficile pour un ayant droit de se faire établir un duplicata.

**Les litiges fonciers ont revêtu une ampleur importante entre 2000 et 2012 à cause notamment du développement de l'entrepreneuriat agricole et du transfert massif de terres des paysans vers les investisseurs agricoles.** Ainsi, dans le cadre de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), le Président Wade a élaboré en 2008 une circulaire qui demande à chaque communauté rurale de mettre une superficie de 1 000 hectares à la disposition de ce programme. Pour l'essentiel, les acquisitions de terres sont le fait des responsables de l'administration centrale, de dirigeants politiques et de dignitaires religieux. 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.



**Les résultats du recensement des attributions relayées par la presse et les études menées par différentes institutions estiment les superficies attribuées entre 450 000 et 600 000 hectares au cours de la décennie écoulée, soit 30 à 43% des réserves foncières.** Ces transactions foncières à grande échelle ont entraîné une amplification des litiges fonciers dont la durée de règlement par les tribunaux est parfois longue. Il convient de mentionner cependant que les pouvoirs réagissent avec promptitude pour engager des négociations avec les populations, chaque fois qu'un conflit foncier a une incidence sur la sécurité publique (cas de Diokoul, de Sangalkam et de Fanaye par exemple).

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. Il convient de mentionner que les conseils ruraux ont la possibilité de créer des réserves communautaires et d'édicter des restrictions en ce qui concerne l'utilisation du domaine maritime situé dans l'espace communautaire. Les panélistes ont attiré l'attention sur le fait qu'il n'est pas toujours possible de déterminer sans ambiguïté les restrictions portant sur l'utilisation des terrains situés en milieu rural.

**En ce qui concerne la gestion des terres publiques, les panélistes ont souligné les efforts consentis par le Gouvernement pour promouvoir un environnement des affaires favorable aux investissements privés.** La création de l'APIX procède de cette volonté. Dans le cadre de la revue de passation des marchés publics qui est commanditée par l'ARMP, les conditions de

passation des marchés publics de l'APIX ont notamment fait l'objet d'un audit en 2010. Ainsi, l'APIX est soumise à des audits réguliers, même si ses comptes ne sont pas toujours accessibles au grand public qui ne connaît pas bien les missions et les actions qu'elle entreprend dans le cadre de l'accompagnement des investisseurs privés. Le panel estime que l'APIX n'accorde pas une grande attention aux impacts environnementaux et sociaux des investissements agricoles qu'elle agrée.

Du point de vue des panélistes, **le rôle de l'Etat doit consister à définir des règles de jeu claires, transparentes et équitables.** L'accompagnement des investisseurs privés doit intégrer la prise en compte de mesures de sauvegarde sociales et environnementales, mais aussi le renforcement des capacités des élus locaux, afin qu'ils soient outillés pour évaluer les projets d'investissement agricole.

Ils ont constaté qu'actuellement, les démarches d'accompagnement des investisseurs ne sont pas toujours mises en cohérence. Plusieurs institutions interviennent avec des méthodes différentes. Par exemple le Plan REVA a son propre *modus operandi* dans l'accompagnement des promoteurs. L'APIX ne se préoccupe pas de l'établissement de protocoles d'accord qui doivent spécifier 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.

#### 4.6.3 *Les investissements*

**Des mesures d'incitation des promoteurs privés à réaliser des investissements sont clairement définies 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.**

Ces mesures concernent également les investissements agricoles. L'APIX délivre l'agrément qui constitue l'autorisation d'investir. L'agence donne également aux investisseurs des conseils relatifs : (i) aux modes d'accès à la terre, notamment l'affectation d'une terre à usage agricole par une communauté rurale (principales étapes et démarches à réaliser) ; (ii) aux mesures d'incitation pour faire adhérer les populations rurales au projet ; et, (iii) aux étapes nécessaires pour l'obtention d'un bail emphytéotique.

Les requêtes soumises pour l'obtention de l'agrément sont examinées dans des délais courts. La création du guichet unique et du bureau d'appui à la création d'entreprises a permis de ramener le délai de création d'une entreprise de 58 jours à 48 heures.

Au cours des dix dernières années, les dispositifs juridiques régissant les investissements privés ont fait l'objet de modification ou d'actualisation. Ainsi, le Code des Impôts vient d'être révisé, en vue de réduire le taux de l'impôt sur les sociétés qui était fixé à 25%. De même, le Gouvernement a fait part de sa volonté de réviser le Code minier dont les dispositions actuelles entraînent un manque à gagner important pour l'Etat (plus de 400 milliards).

**En règle générale, la réalisation des investissements agricoles engendre des retombées bénéfiques pour les populations des zones concernées** (construction d'écoles et de routes, installation de systèmes d'adduction d'eau, contribution au budget des communautés rurales, etc.). On pourrait citer à titre d'illustration le cas de la communauté rurale de Fanaye qui a bénéficié d'une dotation de 500 millions de francs CFA pour l'achat de terres pour une durée de 25 ans par la société Senhuile/Senethanol (soit le quintuple du montant de son budget annuel).

Il existe toutefois des difficultés 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 ont fait observer qu'il est difficile d'évaluer les impacts des investissements agricoles, compte tenu de l'inexistence d'études d'impacts.** Les rares études de cas disponibles<sup>41</sup> ne permettent pas de mesurer l'impact à long terme du phénomène qui est du reste relativement récent. Toutefois, cette étude montre que la répartition des avantages du projet est souvent laissée à l'appréciation des responsables de la collectivité locale, des représentants de l'Etat et des investisseurs privés.

**En ce qui concerne les processus d'acquisition foncière, des négociations sont souvent menées entre les promoteurs privés, les leaders d'opinions influents et les élus locaux, en amont de la délibération qui est adoptée par le conseil rural.** Toutefois, l'interférence de l'autorité politique (sous-préfet) et/ou des représentants de l'APIX dans les négociations introduit des biais dans le processus d'acquisition de terres.

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. Le processus de 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 requise, en particulier celle portant sur les conséquences pouvant découler des engagements conclus. Ils ne sont pas suffisamment accompagnés pour évaluer les business plan et apprécier les impacts potentiels du projet qui est envisagé.

Les panélistes conviennent que les investisseurs sont tenus de fournir toutes les informations requises, afin de pouvoir bénéficier de l'agrément de l'APIX. Mais, cette information n'est pas accessible au public qui ignore la procédure à suivre pour consulter les dossiers préparés par les investisseurs.

Les investisseurs ne s'assurent pas toujours de la compatibilité de leurs modèles d'affaires avec les règles locales de gestion foncière. Les services de contrôle n'exercent pas toujours leur droit de regard sur le processus. Or, souvent l'approche des investisseurs qui est généralement basée sur l'acquisition d'un droit foncier entraîne l'accaparement des terres des populations rurales ; ce qui suscite des conflits latents ou ouverts.

#### *4.6.4 Les garanties d'ordre social et environnemental*

**La législation impose aux investisseurs de réaliser des études d'impacts sociaux, économiques et environnementaux. Mais, les conditions de réalisation de ces études posent problème, dans la mesure où leur coût financier est pris en charge par les investisseurs.** Cet état de fait ne permet pas de garantir l'objectif des résultats de l'étude d'impact.

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

---

<sup>41</sup> Il s'agit notamment de l'étude qui a été réalisée par IPAR sur les investissements privés italiens dans les biocarburants dans les zones de Fanaye, d'Ourour, de BeudDieng et de Nétéboulou.

d'ordre environnemental. Mais, il n'existe pas de dispositions spécifiques pour suivre et évaluer le respect effectif de ces procédures.

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 contester un acte administratif).

## 5. Analyse et recommandations sur la politique foncière

### 5.1 Synthèse des notations CAGF

IGF-Dim	Matière	Points				
		A	B	C	D	
<b>CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</b>						
<b>Reconnaissance des droits</b>						
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		
<b>Application des droits</b>						
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		
<b>Procédures de reconnaissance</b>						
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				
<b>Restrictions sur les droits</b>						
4	I	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu urbain, l'appropriation et le transfert		X		
4	II	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu rural, l'appropriation et le transfert		X		

IGF-Dim		Matière	Points			
			A	B	C	D
<b>Clarté des mandats</b>						
5	I	Séparation des rôles institutionnels		X		
5	II	Empiètement institutionnel		X		
5	III	Empiètement administratif		X		
5	Iv	Partage d'informations		X		
<b>Equité et non-discrimination</b>						
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	
<b>PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL, GESTION DES TERRES ET FISCALITE</b>						
<b>Transparence sur l'utilisation des terres</b>						
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	
<b>Efficacité de l'aménagement du territoire</b>						
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			
<b>Vitesse et prévisibilité</b>						
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		
<b>Transparence de l'évaluation</b>						
10	I	Processus clair dans l'évaluation de la propriété			X	
10	II	Mise à disposition du public des critères d'évaluation				X
<b>Efficacité de la perception de l'impôt</b>						
11	I	Les exemptions aux impôts fonciers sont justifiées		X		
11	II	Les détenteurs des titres de propriété sont tenus de payer l'impôt foncier conformément au rôle d'imposition				X
11	III	L'évaluation des impôts fonciers est perçue				X
11	Iv	Les impôts fonciers correspondent aux montants collectés				X

IGF-Dim	Matière	Points				
		A	B	C	D	
<b>GESTION DES TERRES PUBLIQUES</b>						
<b>Identification des terrains domaniaux</b>						
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	
<b>Incidence de l'expropriation</b>						
13	I	Transfert des terres expropriées aux intérêts privés	X			
13	II	Vitesse d'utilisation de terre expropriée	X			
<b>Transparent des procédures</b>						
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
<b>Processus transparents</b>						
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
<b>Perfection d'enregistrement</b>						
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		
<b>ACCES DU PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES</b>						
<b>Fiabilité des registres</b>						
17	I	Centrer sur la satisfaction des intéressés sur le registre				X
17	II	Mise à jour des informations sur le registre/cadastre				

IGF-Dim	Matière	Points			
		A	B	C	D
			X		
<b>Coût total et durable</b>					
18	I	Coût d'enregistrement de transfert de propriété			X
18	II	Durabilité financière de l'enregistrement	X		
18	III	Investissement de capitaux		X	
<b>Transparence</b>					
19	I	Les tarifs des frais sont mis à la disposition du public	X		
19	II	Paiements frais non officiels découragés			X
<b>RESOLUTION ET GESTION DES CONFLITS</b>					
<b>Attribution de la responsabilité</b>					
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	
<b>Baisse taux des conflits en suspens</b>					
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

## ACQUISITION DE TERRES A GRANDE ECHELLE

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 questions sont abordés				X
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			X	

	public/terrain commun				
10	Dispositions contractuelles sur des avantages et risques partagés concernant l'acquisition de terrain			X	
11	Durée de la procédure en vue 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

## 5.2 Forces et faiblesses de la gouvernance foncière au Sénégal

Les résultats de l'évaluation du CAGF ont été soumis à un atelier national de validation technique qui s'est tenu à Dakar les 7 et 8 mai 2013. Cette rencontre qui a été présidée par Me Doudou NDOYE, Président de la Commission Nationale de la Réforme Foncière a eu pour objectif d'assurer un partage et une validation technique des résultats du processus d'analyse de la gouvernance foncière par l'ensemble des partenaires au développement s'intéressant à cette problématique. L'atelier a formulé plusieurs recommandations, en les répartissant par catégories suivant leur degré de priorité.



### 5.2.1 Cadre légal et institutionnel (tenure foncière)

Sur les dix huit dimensions de cette thématique, trois ont été favorablement notées par les panélistes, tandis que six ont été classées comme des dimensions critiques. Les notations attribuées traduisent une perception globalement négative du cadre légal et institutionnel. Il convient de souligner que la plupart des acteurs sociaux considèrent que le 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 des terres par les conseils ruraux est entravée 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 la non matérialisation fréquente des parcelles affectées, tous facteurs qui ont instauré 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.

### Recommandations

En ce qui concerne les recommandations qui revêtent un degré élevé de priorité, l'atelier a insisté sur la nécessité de :

- développer une réflexion concertée et approfondie sur la question centrale des droits fonciers et de la propriété dans le cadre de la réforme en cours de préparation ;
- mettre à la disposition des présidents de conseils ruraux et des maires les budgets relatifs aux compétences transférées en matière de gestion des ressources naturelles ;
- systématiser la signature des conventions avec les autorités administratives déconcentrées pour la mise à disposition des services déconcentrés de l'État, afin que les collectivités locales puissent exercer leurs prérogatives;
- fournir une assistance technique aux communautés rurales, afin qu'elles puissent se doter des outils de gestion foncière qui sont prévus par la loi ;
- allouer une part du budget des communautés rurales au renforcement des capacités des élus et du personnel technique chargés d'assurer l'application des outils de gestion foncière ;
- accélérer la mise en œuvre des programmes de régularisation foncière, à travers l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle permettant de disposer des ressources financières nécessaires ;
- réviser la procédure de régularisation foncière en mettant l'accent sur la déconcentration des activités de la Commission de Contrôle des Opérations Domaniales ;

- veiller à l'application des dispositions de la législation portant sur la viabilisation préalable des terrains qui doivent être attribués par les collectivités locales ou vendus par des promoteurs immobiliers à des particuliers ;
- procéder à un inventaire / cartographie des terres immatriculées en zone rurale dans le but de réduire le potentiel de conflits pouvant résulter de leur affectation par les communautés rurales ;

Les autres recommandations formulées par l'atelier mettent en exergue la nécessité de :

- procéder à une indemnisation, de façon juste et préalable, chaque fois que l'occupation de la parcelle à exproprier est régulière ;
- réduire le coût des droits d'enregistrement concernant des parcelles en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique), afin de la ramener en dessous de 5 % de la valeur de la propriété ;
- encadrer la fixation du montant des frais de bornage dans les lotissements et plafonner ces frais ;

### *5.2.2 Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière*

Il existe en zone urbaine selon le type de domaine et de droit, des restrictions sur l'occupation du sol, la propriété et le transfert de la terre. On pourrait citer, à titre d'illustration, les restrictions sur les prix et les loyers qui sont définies par le décret 81-683 du 16 juillet 1983 fixant les conditions d'évaluation des immeubles. Les services de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre sont chargés de procéder aux vérifications nécessaires.

Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas pleinement appliquées. On note un manque total de maîtrise du marché foncier. Les terres du domaine national, en zone urbaine font l'objet de diverses transactions. De même, les opérations domaniales qui requièrent une autorisation préalable des services de la conservation des domaines et de la division de contrôle économique chargée des opérations domaniales ne sont pas déclarées.

Sur un autre plan, on relève 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. Ces derniers se limitent souvent à l'acte de vente, qui ne traduit qu'une transaction financière, sans que cela soit inscrit dans le registre de la conservation foncière. Dans la mesure où cette opération a un coût financier, certains acteurs préfèrent l'éviter. Par contre, d'autres personnes ne connaissent pas la procédure adéquate ou ne savent pas qu'elles ont à faire des démarches pour enregistrer ou muter leur titre de propriété.

Il convient de souligner également 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 en zone urbaine, en raison de la négligence ou de l'insuffisance de moyens des services chargés du contrôle. Il en résulte un développement des occupations irrégulières sur des sites non lotis et parfois insalubres.

### Recommandations

Les recommandations prioritaires qui ont été identifiées par l'atelier s'articulent autour des axes ci-après :

- codifier le contenu, la procédure d'élaboration, les modalités d'approbation, de mise en œuvre des POS et des POAS, ainsi que leur articulation avec les autres documents cadres de planification ;
- vulgariser largement l'information ayant trait aux mécanismes et aux textes relatifs au changement d'affectation des sols ;
- faire l'état des lieux des espaces naturels protégés et adopter les décisions juridiques appropriées pour la conservation ou le déclassement ;
- matérialiser les limites physiques des espaces sous protection, en vue d'assurer une préservation plus efficace ;
- sensibiliser davantage les populations sur l'intérêt des aires protégées ;
- concevoir un système plus efficace d'évaluation de l'assiette et de recouvrement des impôts fonciers ;
- créer dans chaque collectivité locale une commission sur la fiscalité locale conformément aux dispositions du nouveau code général des impôts.

La deuxième série de recommandations met l'accent sur la nécessité de :

- mener des campagnes de vulgarisation de la législation et de la réglementation foncières dans chacune des collectivités locales ;
- mutualiser, dans les collectivités locales, les moyens des services du Trésor public et des Impôts pour améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts ;
- informer largement les populations des délais de délivrance des autorisations de construire : 28 jours (pour un projet simple) et 40 jours (pour un projet complexe) ;
- réviser, en temps opportun, le décret portant fixation des prix des terrains en fonction du contexte socioéconomique.

### *5.2.3 Gestion des terres publiques*

L'absence d'inventaire, de cartographie et de délimitation des terres à usage agricole constitue une contrainte majeure à la bonne gestion du patrimoine foncier en milieu rural. En effet, dans la plupart des communautés rurales, il n'existe pas d'instruments de gestion foncière, ni d'outils d'information pouvant favoriser la maîtrise du foncier rural. Dans ces conditions, il est impossible de connaître les superficies totales qui ont été affectées par les communautés rurales sur l'ensemble du territoire national.

Les difficultés rencontrées par les communautés rurales en matière de gestion des terres sont aggravées par le fait qu'elles ne disposent pas d'une autonomie financière. De ce fait, elles n'ont pas la capacité de créer un impôt foncier qui permettrait de contribuer à financer des opérations

de remembrement des terres, de réaménagement foncier, d'élaboration de plans d'occupation et d'affectation des sols, etc.

Concernant l'expropriation d'une terre, la législation sénégalaise ne l'autorise que pour cause d'utilité publique et sous réserve que la parcelle concernée fasse l'objet un droit de propriété ; ce qui n'est pas le cas de l'immense majorité des terres puisqu'elles elles relèvent du domaine national. Les terres qui appartiennent à cet ensemble peuvent faire l'objet d'une dépossession résultant d'une immatriculation par l'Etat pour cause d'utilité publique ou d'une désaffectation par le conseil rural. Dans la mesure où la notion d'utilité publique ne fait l'objet d'aucune définition précise, le risque existe qu'elle puisse camoufler des intérêts privés.

Alors que les terres du domaine national sont inaliénables, celles du domaine de l'Etat peuvent faire l'objet d'une occupation privative (baux ordinaires ou emphytéotiques). Des procédures ont été définies pour la cession de ces terres, mais elles ne sont pas toujours respectées. Par exemple, les ventes de terres ne sont jamais faites par enchères publiques ou appels d'offre, mais plutôt par entente directe ; ce qui explique l'opacité de ces transactions foncières. A cela s'ajoutent d'autres insuffisances qui sont liées d'une part à la faiblesse du taux du loyer des baux par rapport à celui pratiqué entre particuliers et, d'autre part à la défaillance notable du système de recouvrement.

### Recommandations

Les recommandations jugées prioritaires par les participants visent à :

- instituer une plus grande transparence dans la gestion des terres, à défaut d'une compétence liée pour les organes répartiteurs ;
- doter les communautés rurales d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural et tendre vers la généralisation du cadastre sur l'ensemble du territoire national;
- veiller au respect scrupuleux des textes définissant la compétence en matière de gestion des terres publiques ;
- appliquer strictement les textes qui excluent toute expropriation à des fins privées ;
- veiller au strict respect des textes, en indemnisant ou en remboursant les impenses avant toute prise de possession du sol.

Les autres recommandations insistent sur la nécessité de :

- rapprocher la justice du justiciable, grâce à la déconcentration de la justice administrative ;
- privilégier le principe de transparence qui exige que les ventes de terres du domaine privé de l'Etat s'opèrent par la vente aux enchères publiques, avec comme référentiel le taux du marché ;
- renforcer les capacités des administrations foncières pour leur permettre de s'acquitter correctement de leurs tâches (recouvrement des baux des baux sur les terres publiques) ;
- sécuriser les emprises des projets afin d'éviter fin à leurs occupations qui peuvent entraîner des indemnités illégales ;

#### 5.2.4 *Accès public aux informations foncières*

Le système d'enregistrement des droits fonciers s'appuie sur les registres qui sont des livres fonciers composés de plusieurs volumes. Ce système concerne essentiellement les terres situées en milieu urbain. Les terres relevant du domaine national, majoritairement situées en milieu rural, sont attribuées par des actes administratifs, à la suite de lotissements faisant objet de plans approuvés.

L'enregistrement des hypothèques et servitudes porte sur les droits réels secondaires, dans le cadre de la publicité foncière. L'inscription dans le livre foncier concerne exclusivement le droit et n'est pas subordonné à la pertinence économique du fait générateur de droit. Les livres fonciers sont complétés par les tables de propriétaires (fiches comportant les noms des propriétaires des parcelles). Dans la pratique, ces fiches ne sont plus tenues à jour et les tables ont tendance à disparaître dans 90% des conservations foncières ; ce qui rend impossible la génération d'informations sur les personnes titulaires de droit. Cet état de fait est lié à plusieurs facteurs notamment la faiblesse des ressources humaines, le manque de politique claire, l'articulation non fonctionnelle des missions foncières et des services d'informations domaniales et les lacunes dans l'organisation du travail.

La législation rend possible l'accès aux informations sur une propriété inscrite dans les registres, dans des délais raisonnables (obtention de copies ou d'extraits des enregistrements des droits de propriété, sous réserve du paiement des frais formels exigés).

#### Recommandations

De l'avis des participants à l'atelier technique de validation, les recommandations les plus importantes s'articulent autour des axes ci-après :

- faire accompagner les communautés rurales par les services fonciers centraux en vue d'assurer l'enregistrement et la cartographie des terres rurales agricoles, ainsi que le suivi rapproché des projets pilotes qui seront mis en œuvre dans ces différents domaines;
- assurer, dans les meilleurs délais, l'informatisation des livres fonciers et des registres ruraux qui ne peut être différée indéfiniment ;
- élaborer un cadastre en milieu rural, grâce au renforcement des capacités des services techniques fonciers et leur déconcentration à moyen terme ;
- améliorer la qualité des services rendus aux usagers par les services de l'administration foncière;
- achever la rédaction du manuel de procédure de la DGID et édicter des normes de qualité, pour les services de l'administration foncière et des collectivités locales ;
- approfondir l'évaluation des IGF, en vue d'appréhender correctement l'état de mise à jour de la tenure foncière formelle dans sa globalité ;

- assurer l'inscription systématique (publicité foncière) des servitudes publiques au niveau des livres fonciers, sur la base des plans d'urbanisme ;

Les recommandations complémentaires formulées visent à : (i) affirmer clairement la volonté politique de l'Etat pour sécuriser les renseignements et les informations relatifs au foncier; et (ii) consentir des investissements importants permettant de renforcer les moyens d'intervention des services concernés au niveau central et au niveau déconcentré.

### *5.2.5 Résolution des litiges et gestion des conflits*

Toute réflexion sur la problématique des litiges et des conflits fonciers doit tenir compte du fait que la dualité des systèmes de tenure foncière et du pouvoir sociopolitique (l'Etat versus les institutions coutumières) constitue la toile de fonds de ces processus. En ce qui concerne les procédures de résolution des conflits, deux voies existent : (i) le recours aux institutions judiciaires qui sont chargées d'appliquer à un fait social une règle de droit pour énoncer la solution d'un litige ; et (ii) le recours aux mécanismes endogènes de règlement des conflits qui présentent de nombreux avantages. Ces systèmes informels qui privilégient la prévention et la conciliation sont plus accessibles, plus souples et impliquent des coûts moindres. Par ailleurs, ils ne se limitent pas à rendre une sentence, mais visent à créer les conditions du maintien ou de la consolidation des équilibres sociaux.

Toutefois, il convient de souligner que le caractère équitable des décisions prises dans un tel cadre n'est pas toujours garanti. Si on prend l'exemple des conflits agriculteurs/éleveurs, les mécanismes utilisés sont très souvent en défaveur des éleveurs. Au-delà de la question du groupe d'utilisateurs, il convient de souligner que le fonctionnement communautaire repose sur des rapports de force et de pouvoir. Cette situation se reflète dans la composition des instances de résolution des conflits qui regroupent principalement les dignitaires, de notabilités et les personnalités influentes.

Les décisions prises par le système communautaire ne sont pas reconnues par le système judiciaire formel. Cependant, des éléments de preuves qui ont été produits et discutés dans le système informel de règlement des conflits peuvent être reversés au niveau des instances judiciaires compétentes en matière foncière. Outre le tribunal départemental et régional, ces instances comprennent la chambre administrative de la cour Suprême (contentieux liés aux actes administratifs tels que les délibérations du conseil rural et les décrets de déclaration d'utilité publique). Il se pose un problème d'accès à cette chambre administrative et de coût financier de la démarche.

Dans le souci de rapprocher la justice du justiciable et d'éviter l'engorgement des cours et tribunaux, les pouvoirs publics ont créé les maisons de justice qui sont reconnues par les dispositions du Code de procédure pénale. Il s'agit d'un mode juridictionnel administratif, mais pas judiciaire. Les maisons de justice sont habilitées à gérer les conflits fonciers de moindre importance, si les parties acceptent d'y porter leurs contentieux. Elles mettent en avant la médiation et l'arbitrage, tout en privilégiant la collaboration avec les organisations communautaires de base.

#### Recommandations

Les recommandations prioritaires identifiées par l'atelier mettent en exergue la nécessité de :

- rapprocher la justice du justiciable, afin que les populations rurales ne soient pas obligées de venir à Dakar pour engager une procédure devant les tribunaux ;
- assurer une couverture complète des départements et un maillage plus dense du pays en maisons de justice;
- inciter les populations à mieux utiliser les maisons de justice qui sont dotées d'un statut légal et reconnues par les dispositions du Code de procédure pénale ;
- raccourcir les délais de conduite des procédures, en vue de diligenter les décisions rendues par la justice;
- doter les juridictions qui enregistrent le plus de conflits fonciers en ressources humaines, notamment les magistrats.

Les autres recommandations formulées visent à :

- reconnaître les modes alternatifs de règlement des différends, dans le but de désencombrer le système judiciaire ;
- clarifier la notion de collectivités / communautés qui est utilisée dans le manuel du CAGF (collectivités locales ou institutions informelles).

### *5.2.6 Acquisition de terres à grande échelle*

La faiblesse des investissements dans le domaine agricole semble avoir rendu les autorités promptes à accepter différents types de modèles d'affaires, sans toujours prendre en compte les impacts potentiels qu'ils peuvent engendrer. Des mesures d'incitation à l'investissement sont clairement définies dans la législation et elles concernent également le secteur agricole. Des dispositifs d'accompagnement ont été mis en place dans le but de faciliter l'accès à la terre des investisseurs privés. Dans ce cadre, plusieurs institutions interviennent en adoptant des démarches non cohérentes et parfois contre-indiquées. Par exemple, l'APIX ne se préoccupe pas de l'établissement de protocoles d'accord devant spécifier les engagements des promoteurs vis-à-vis des populations qui cèdent leurs terres, ni de mécanismes visant à protéger ces dernières contre une éventuelle spoliation.

L'absence d'évaluations des expériences d'investissements agricoles et le caractère relativement récent de ce phénomène ne permettent pas de cerner, de façon précise, les effets induits par ces investissements dans les zones concernées. En théorie, les informations exigées des investisseurs privés permettent d'évaluer la viabilité des projets. Cependant, toutes les dimensions des projets d'investissement ne sont pas maîtrisées, notamment celles relatives aux impacts environnementaux et aux stratégies de mitigation.

La procédure de l'acquisition des terres par les investisseurs suppose, au préalable, une concertation avec les populations détentrices des droits fonciers, en vue d'obtenir leur consentement. En réalité, les paysans ne perçoivent pas toujours les conséquences qui peuvent découler de leur engagement. Ils ne sont pas suffisamment accompagnés pour évaluer les business plan et apprécier impacts du projet à court et moyen termes.

### Recommandations

Les recommandations les plus importantes qui ont été formulées par l'atelier insistent sur la nécessité de :

- réaliser un état des lieux du disponible foncier par collectivité locale (foncier, espaces sous protection), en vue de créer un cadastre rural (nécessité de mobiliser l'expertise privée pour palier le déficit de ressources humaines);
- réaliser l'audit des transactions foncières qui ont été effectuées au cours des dix dernières années ;
- promouvoir la transparence dans le processus des ATGE, en rendant plus accessible l'information aux populations ;
- faire en sorte que l'APIX et les autres institutions qui accompagnent les promoteurs privés se conforment à la législation foncière et environnementale qui exigent la prise en compte de l'impact à long terme des investissements et de l'acceptabilité sociale des projets ;
- renforcer les capacités des élus locaux et des parlementaires pour qu'ils puissent mieux comprendre les textes de lois en matière de gestion foncière ;
- instituer des cahiers de charges entre les collectivités locales et les investisseurs, avec des outils élaborés de façon participative et évalués régulièrement.

Les recommandations complémentaires visent à :

- assurer un suivi régulier des politiques de sauvegarde sociale et environnementale, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion environnementale et sociale ;
- établir un mécanisme plus indépendant d'inspection pour éviter que les investisseurs ne soient en même temps juge et partie ;
- rendre plus accessible l'information et assurer un meilleur suivi des plans de gestion environnementale ;
- rendre les institutions de recours plus accessibles et simplifier les procédures à engager.

### *5.2.7 Analyse du point de vue de l'équité et du genre*

Un groupe de travail sur l'équité et le genre a été mis en place pour compléter et approfondir l'analyse des experts et affiner les recommandations de l'étude. Les débats se sont focalisés sur l'importance d'une analyse sexospécifique. La Banque mondiale a assuré que l'outil LGAF prévoit un module spécifique sur le genre, lors des prochaines mises à jour.

Les échanges ont permis de compléter l'étude sur ces aspects généraux et d'esquisser les recommandations ci-après :

- Appliquer les textes et les lois, en développant une stratégie de communication basée sur l'information, l'éducation et la sensibilisation auprès des collectivités locales, des services déconcentrés de l'Etat et la société civile
- Traduire voir rédiger les textes et les lois en langues nationales : état des lieux de l'existant et élaboration des guides thématiques adaptés et simplifiés en français et en langues nationales
- Améliorer constamment les lois et les règlements, en précisant les conditions d'application ou non de la loi
- Harmoniser les lois internes par rapport aux conventions internationales (PDAA, CDEF, protocole de MAPUTO...)
- Renforcer de capacités des femmes (alphabétisation fonctionnelle, la scolarisation et le maintien des filles.....)
- Déconcentrer les juridictions administratives chargées de recevoir les recours pour excès de pouvoir par la création des chambres de juridictions départementales
- Identifier des leaders locaux et les spécialiser dans la gouvernance foncière (badjanou gokh)
- Prendre en compte la dimension genre dans les politiques et programmes relatifs au foncier
- Arbitrage budgétaire sensible au genre
- Redistribution paritaire des terres dans une dynamique d'équité de genre
- Effectivité de la représentation des femmes aux seins des commissions de distribution du foncier, par le respect de l'article 9 du protocole de Maputo et une application de loi sur la parité
- S'assurer que les groupes vulnérables soient impliqués dans les processus d'acquisition foncière à grande échelle et bénéficient des avantages des investissements

### **5.3 Recommandations portant sur les indicateurs de gouvernance foncière**

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 contributions des panélistes ont permis de disposer de constats pertinents et d'analyses pointues sur les différents aspects de la gouvernance foncière qui ont été examinés.

De façon plus générale, l'exercice d'analyse de la gouvernance foncière a mis en exergue la nécessité d'avoir une lecture plus globale et exhaustive du foncier. Jusqu'ici, les réflexions et discussions ont mis l'accent sur le segment du foncier rural et elles n'ont pas accordé une attention suffisante à la complexité de la question foncière en milieu urbain.

Les échanges entre les participants à l'atelier de validation 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 pour permettre leur application effective/correcte (manque de décrets d'application ou de textes réglementaires). Les administrations compétentes disposent de ressources humaines de qualité. Toutefois, leurs moyens d'intervention sont insuffisants ; ce qui ne permet pas d'assurer une application correcte des textes. Le fait que l'Etat n'a pas créé les conditions d'une réelle application de la législation foncière ouvre la voie aux dérives et aux pratiques de contournement de la loi. Il faut souligner que toutes les pratiques ne sont pas mauvaises. Il existe des pratiques probantes qui pourraient servir de source d'inspiration pour améliorer les textes.

## 5.4 Prochaines étapes

A la suite de la validation technique des résultats de l'application du CAGF (Dakar 7 et 8 mai), un atelier de restitution des conclusions et recommandations sera organisé à l'intention des décideurs politiques. L'atelier de validation a formulé des recommandations pratiques et planifiées sous forme de plan d'actions visant à baliser la voie pour une réforme foncière concertée et consensuelle. Ce plan d'actions s'articule autour des quatre principaux axes ci-après :

- le partage des résultats de l'évaluation des indicateurs de gouvernance foncière et des recommandations formulées par l'atelier avec différentes catégories d'acteurs (élus locaux, patronat, organisations de producteurs ruraux, syndicats des travailleurs, organisations de la société civile, universités, regroupements de commerçants, cadres organisationnels des artisans, etc.) ;
- la transmission du document final de l'évaluation et des résultats de l'atelier à la Commission Nationale de Réforme Foncière ;
- la création d'un comité chargé de veiller à l'appropriation et l'adaptation du CAGF, à travers l'élaboration d'un manuel applicable au niveau des communautés rurales et des communes; ce comité devra également assurer le suivi des recommandations de l'atelier ;
- la mise en place d'un observatoire sur la gouvernance foncière au Sénégal.

## 6. Références bibliographiques

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

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

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.

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

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.

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., 2003. Femmes et foncier au Sénégal. Communication présentée à l'atelier international "femmes rurales et foncier", 25 - 27 février 2003. Thiès, 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., 2008. Foncier et décentralisation au Sénégal. IIED, Dossier N° 149.

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

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.

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

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

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

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, Ndogababacar, IPAR-Action AidItaly, 60 p.

## 7. Liste des participants

### Atelier de validation Technique des Résultats de l'Etude « Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF/LGAF)»

Dakar, Hôtel Radisson Blu, les 07 et 08 mai 2013.

	<b>Prénom nom</b>	<b>Titre et institution</b>
1	Mamadou CISSOKHO	Président d'honneur CNCR/ ROPPA
2	Aly LO	ANCR / UAEL
3	Aida MBAYE	Commission nationale de réforme foncière (CNRF)
4	Ahmed Bachir KOUNTA	Journaliste, CNRF
5	Papa Makha NDIAYE	Ancien magistrat, CNRF
6	Ibrahima NDIAYE	CNRF
7	Jean Pierre SACASE	Conseiller économique délégation de l'UE
8	Tripoldi MARINA	F.A.S. project officer EWA
9	Samba Mamadou SECK	Juriste APIX
10	Lansana Alexis SAWADODO	Journaliste L'Observateur
11	Ibrahima DIAABY	Journaliste L'Observateur
12	Mame Meïssa TINE	CNRF
13	Babacar FALL	La Tribune
14	Mame Woury THIOUBOU	Le quotidien
15	Abdou THIAM	Radio Rail bi FM
16	Ibrahima NGOM	Leral.net/xamle.net
17	Mamadou NIANG	DEPA (ex DIREL)/ MEL
18	Bara Gueye	IED Afrique
19	Aminatou DIALLO	Trade FM
20	Fatou Kine Camara	Présidente AJS (femmes jurists)
21	Ndiaga NDOYE	CNRF
22	Sidy Mohamed DIAKHATE	
23	Alé SINE	Régisseur PAGEF DGID
24	Bassirou DIOUF	Urbaniste MUH/DSCOS
25	Ousseynou NIANG	CNRF
26	Vincent BIDI	CNRF
27	Coumba Pathé PAYE	Chargée de programmes délégation UE
28	Bertrand COCHET	Conseiller technique DGID Sénégal
29	Amidou Aboubakry DIALLO	RADDHO
30	Yacine CISSE	Walf Quotidien
31	Ibra DIOME	CNRF
32	Yaya Mbayang TOURE	Appui technique FONGS
33	Papa Nouhine DIEYE	USAID Sénégal
34	Arfang B. DAFPE	DG CNCAS
35	Mamadou CISSOKO	Président d'honneur du CNCR
36	Diara BA	AFAO
37	Nicolas VENN	Administrateur général, Fondation Origine Sénégal (FOS)
38	Amadou A. THIAM	RTS TV

39	Ibrahima NGOM	Journaliste
40	Khadidiatou KEBE	A .J.S.
41	Ahmadou FALL	Economiste / MCA Sénégal
42	Saliou SARR	Président des riziculteurs de la VFS
43	Mamadou Alimou BARRY	Chargé de programme ENDA DIAPOL
44	Waly DIOUF	CT/MAER
45	Serigne Mansour TALL	ONU Habitat
46	Amadou Canar DIOP	CT en communication ASPRODEB
47	EIHadj Thierno CISSE	Assistant coordonateur CNCR
48	Oumar SENE	Coordonateur WAAPP
49	Arona NIANG	Journaliste Teranga FM
50	Babacar DIOP	Président FONGS Action Paysanne
51	Me Aissatou NIANG	Secrétaire permanent chambre des notaires
52	Amacodou DIOUF	Président CA CONGAD
53	Babacar Keba KANOUE	Chargé de programme délégation UE
54	Mame Birame NDIAYE	Coordonateur de programme ONG VECO
55	Moussa BALDE	Coordonateur national AVSF
56	Mme Khady Seck NDOYE	CNRF
57	SEGA BASSE CAMARA	CNRF
58	Aifa F. N. NIANE	Banque mondiale
59	Salemata BAL	Banque mondiale
60	Nicolas W. ETOYI	RCG Sénégal
61	Abdou SENE	CNRF
62	Masokhna KANE	CNRF
63	Kader Fanta NGOM	PACR-Vallée
64	Samba KANTE	ANCR
65	Moussa DIOP	ANCR
66	Abdoulahad NIANG	RMD
67	Aimé BOISSY	ANAT, point focal LPI
68	Mme Ndaiye Fatima DIAW	CNRF
69	Mlle Woly LOUM	Juriste
70	Astou DIAO CAMARA	Sociologue ISRA/BAME
71	Moustapha FALL	Journaliste echos-senegal.com
72	Bacary SEYDI	Dir pub PME-INFOS
73	Tidiane FALL	RADI
74	Mademba NDIAYE	Banque mondiale
75	Mohamed HABIB KANE	MAT/CL DADL
76	Mamadou SAMB	Chef de service régional de l'aménagement du territoire
77	Mamadou DIOKHANE	Technicien TV RTS
78	Babacar NGING	RST TV
79	Amadou Arame THIAM	RTS TV
80	Catherine Faye DIOP	Trésorière Ordre des architectes
81	Ngenar DIOP	CDNS
82	Voré Gana SECK	GREEN Sénégal
83	Seydou Sy SALL	
84	Landing BADJI	Ordre des avocats

85	Khady FALL TALL	Présidente AFAO
86	Oussouby TOURE	IPAR
87	Abdoulaye DIEYE	IPAR
88	Mama Ouneta FALL	IPAR
89	Cheikh Oumar BA	IPAR
90	Thea Hilshorst	Banque Mondiale
91	Joseph E DIOP	IPAR
92	Cheikhou Aidara	Journaliste, le populaire
93	Daouda DIAGNE	IPAR
94	Elodie S. A. SAGNA IPAR	IPAR
95	Ndeye Coumba DIOUF	IPAR
96	Saidou Nourou BA	CNRF
97	Abdou Aziz DIAGNE	CNRF
98	Madieng SECK	Directeur de publication Agri-infos
99	Assane GAYE	L'office
100	Ibrahima BA	SP SCA
101	Simon GOMIS	AFD Dakar
102	Mama BODIAN	Bulletin d'information communal
103	Cheikhou Aidara	le populaire
104	Alima DIAGNE	Direct Infos
105	Khady FALL COULIBALY	RTS
106	Thierno GANO	Almadina FM 100.8
107	Mahamadou Lamine BARRO	Rewmi quotidien
108	Massamba DIOP	USAID
109	Niadiar SENE	PCR CNRF
110	Nishisama	CT MAER/JICA
111	Ndeye Coura MBAYE DIOP	PDAMAS
112	Mamadou DIENG	SG adjoint UNACOIS JAPPO
113	Malick SYLLA	Journaliste APANEWS
114	Sokhna Seck TRAORE	Journaliste
115	Khaly FALL	Chef DAR/SAED
116	Idrissa SOW	
117	Jacob BAMBBA	Afrique/agriculture magazine
118	Mohamed Lamine BARRO	Journaliste Rewmi quotidien