Document de position du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier sur la réforme foncière au Sénégal

Janvier 2016

Préambule

Les propositions de réforme de la société civile portées par le Cadre de Réflexion et d'Action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) rejettent une immatriculation généralisée des terres et proposent le maintien de l'esprit de la loi 64-46 relative au domaine national avec quelques réaménagements.

La société civile sénégalaise qui a travaillé depuis des années sur la question foncière avec les communautés locales, affirme son opposition à toute option de réforme qui est de nature à instaurer un marché foncier et une tendance à la marchandisation foncière.

Le maintien de l'esprit de la loi 64-46 renvoie à la consolidation des principes de l'inaliénabilité et de la gestion communautaire des ressources foncières. Toutefois, l'évolution du contexte exige un toilettage de cette loi de 1964 afin de prendre en compte les mutations contextuelles. Ainsi, quels que soient les changements à apporter, la terre doit rester entre les mains des communautés qui l'exploitent. Consciente de l'important rôle que doit jouer le secteur privé, la société civile lui aménage un environnement juridique attractif basé sur le partenariat gagnant-gagnant avec les communautés locales.

Dans sa démarche, le CRAFS a d'une part, revisité la loi sur le Domaine national pour en tirer tous les atouts à conserver et à renforcer et d'autre part analysé les nouveaux enjeux du foncier à intégrer dans la prochaine loi foncière. Au-delà de la capitalisation des expériences empiriques, le CRAFS s'est beaucoup inspiré des nouveaux instruments internationaux favorables à la sauvegarde et au renforcement des intérêts et à la sécurisation foncière des communautés locales.

Il s'agit de faire en sorte que tous les usagers du foncier se retrouvent dans cette loi et qu'elle soit bien appropriée afin d'éviter les dérives constatées dans le passé, tant de la part des collectivités locales, des usagers que de l'Etat. La société civile, dans le cadre du respect de l'esprit du domaine national et de sa nécessaire mutation vers une adaptation maîtrisée à la nouvelle donne en matière d'agriculture, d'élevage et de toutes autres activités sur la terre, opte fondamentalement pour le régime de l'affectation/régularisation avec possibilité d'un système d'immatriculation tel que prévu par la loi 64-46 elle-même, mais rigoureusement encadré par de nouvelles dispositions contraignantes (un plafond à ne pas dépasser, un accord préalable des communautés locales, signature d'un cahier de charges etc.)

Nous, organisations paysannes et de la société civile membres du CRAFS ;

Considérant la protection des droits fonciers des communautés de base et la paix sociale comme fondements de toute forme de mise en valeur des terres ;

Considérant la terre comme le principal moyen de production des acteurs ruraux qui sont les premières victimes des investissements fonciers massifs irresponsables et autres formes de dépossession foncière ;

Considérant les principes clés de gouvernance foncière (dégagés dans les instruments nationaux et internationaux notamment la Constitution, les Directives volontaires et le cadre et lignes directrices de l'Union africaine) tels que la consultation inclusive, le consentement préalable et éclairé des acteurs, la gouvernance durable des terres, l'équité et l'égalité de genre et

celle intergénérationnelle, ainsi que le renforcement de la participation citoyenne, pour une gestion transparente et efficace du foncier et des ressources naturelles ;
Considérant la nécessité de garantir en priorité la sécurité foncière et la modernisation des exploitations familiales, des hommes, femmes et jeunes en vue d'assurer la souveraineté alimentaire et le développement durable du pays ;
Considérant la faiblesse des moyens (financiers, matériels, technologiques) des collectivités locales et l'impérieuse nécessité de les doter de moyens suffisants pour une bonne gestion du foncier et des ressources naturelles ;

Considérant qu'un accès sécurisé à une terre productive et aux ressources naturelles est indispensable pour les personnes vivant dans des zones rurales qui dépendent de l'agriculture, du bétail ou des forêts pour assurer leurs moyens de subsistance ;
Considérant les impacts négatifs de la pauvreté des populations rurales avec la perte de terres et de revenus, les déguerpissements massifs, l'exode rural et l'acquisition de vastes superficies de terres sans accord préalable des communautés locales ;
Conscient de la place des investissements privés responsables dans le secteur agricole pour la création équitable de richesses (exploitations familiales et autres investisseurs) et la sauvegarde de l'environnement dans le cadre d'une gestion durable des terres ;

Conscient de la nécessité de placer les communautés locales (à l'échelle la plus basse) au cœur de la gouvernance foncière ;
Considérant les forces de la loi sur le domaine national (démocratisation de l'accès au foncier, protection des terres contre la marchandisation, gestion communautaire etc.), tout en reconnaissant les anachronismes qu'elle traine (interdiction de toute transaction, exploitation personnelle ou familiale, obligation de résidence etc.);
Considérant les mutations contextuelles liées notamment aux changements climatiques qui affectent considérablement les ressources naturelles pour une population qui ne cesse de croître, à la forte pression sur les terres rurales et au taux élevé du chômage des jeunes ruraux ;

Prenant acte de la volonté politique manifestée par la plus haute autorité du pays de lancer un processus de réforme foncière et la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union Africaine sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique (juillet 2009 à Syrte) et des engagements pris pour éradiquer la pauvreté en vue d'améliorer le niveau de vie des populations et le bien-être des générations futures ;

Se félicitant des initiatives internationales menées par la FAO et l'Union Africaine dans l'élaboration et la production de cadres de référence pour la gouvernance foncière, notamment les Directives Volontaires et le cadre et lignes directrices;

Considérant la nécessaire prise en compte de tous les secteurs (environnement, agriculture, pastoralisme…) et l'articulation de la réforme avec les différentes législations sectorielles dans une approche holistique.

Les organisations de la société civile réunies dans le cadre du CRAFS proposent un régime de principe (domaine national) et un régime d'exception (immatriculation). La teneur du Document de synthèse et de plaidoyer sur la réforme foncière est ainsi déclinée:

Première partie : Le régime du domaine national

Ce régime s'applique sur les zones de terroir et les zones pionnières. La zone pionnière existe toujours dans la loi, ce qui donne la possibilité à l'Etat d'en créer autant que nécessaire dans certaines zones, avec des fonds publics pour des investissements massifs. Pour rappel, la loi 64-46 avait prévu (en dehors des zones urbaines et zones classées) des décrets de répartition des terres du domaine national en zones de terroir et zones pionnières. Cette répartition pourrait être faite dans cette réforme. Les zones de terroir restent réservées à l'habitat rural, à l'agriculture ou à l'élevage, les zones pionnières reçoivent des aménagements spéciaux publics. Ces zones gérées par les collectivités locales sous le contrôle de l'Etat sont attribuées aux exploitants (exploitations familiales, investisseurs privés etc.).

Conditions d'accès

1). Les terres sont affectées à tout sénégalais résident ou non du terroir. L'affectation peut aussi se faire par régularisation des droits fonciers coutumiers de l'occupant. L'investisseur privé national ou étranger est tenu d'établir de commun accord avec les communautés locales (collectivité locale et instances villageoises paritaires) un cahier des charges qui prendra en considération les conditions de partenariat local, la superficie à attribuer, la durée de l'investissement, l'usage envisagé etc.
2). L'affectation peut être individuelle ou collective, dans le cadre d'une exploitation agricole familiale ou non (dont le statut sera précisé conformément à l'article 18 de la LOASP), ou autres groupements légalement constitués : GIE, groupement de femmes, coopérative, société etc. S'il s'agit d'une agriculture industrielle, selon les formes et statuts reconnus par la législation en vigueur au Sénégal et les conditions dument négociées avec l'Etat, les Collectivités locales et les instances villageoises paritaires (comité Villageois de Développement, Cadres Villageois de Concertation etc.).
3) L'affectation est prononcée conformément à la capacité de mise en valeur du demandeur. Cette capacité, est évaluée par la collectivité locale en collaboration avec les instances villageoises paritaires concernées et les services techniques, conformément à la convention locale adoptée par la collectivité locale. Chaque collectivité locale fixe dans le cadre de sa convention locale les limites de superficies à ne pas dépasser.
4) La délivrance d'un titre d'occupation (attestation foncière, permis d'exploiter ou certificat foncier etc.) plus sécurisant et autorisant certaines transactions foncières.

Conditions de jouissance

1. Admission de la mobilité foncière: certaines transactions peuvent être autorisées (prêt à titre gracieux et location), toutefois celles à titre définitif restent interdites (cessibilité définitive, don, hypothèque etc.).Ces modes de faire valoir sur la terre, sous forme de droits délégués ont constitué des entraves à la mobilité de la terre du domaine national et favorisé en même temps des pratiques spéculatives, empêchant du coup à la terre de jouer le rôle économique qui est naturellement le sien dans le cadre d'une agriculture moderne. Toutes les transactions autorisées sont encadrées et formalisées par la collectivité locale qui les valide moyennant une redevance.

2. Obligation de mise en valeur : les conditions et critères de mise en valeur seront fixés par la collectivité locale et les instances villageoises Paritaires avec l'appui des services techniques (dans la convention locale), sous l'approbation du Représentant de l'Etat.
3. Institution d'une redevance foncière annuelle avec des taux à fixer en fonction du régime de la terre (domaine national ou domaine immatriculé). Les taux sur le domaine national sont relativement bas et l'Etat fixe le plafond à ne pas dépasser par les collectivités locales. Ces taux sont fixés selon la zone (zone de terroir ou zone pionnière).
   Les taux sur le domaine immatriculé peuvent respecter les taux actuels. La seule innovation est que ces recettes qui sont aujourd'hui entièrement recouvrées par l'Etat seront désormais partagées entre l'Etat (40%) et la commune (60%).
4. Sécurisation de la vocation des espaces communs (zones pastorales, zones de pêche artisanale et de transformation des produits halieutiques, forêts classées, forêts communautaires, forêts sacrées, littoral et autres). Ces espaces qui seront versés dans le domaine public de l'Etat et dont la gestion sera transférée à la commune feront l'objet d'une délimitation et d'une sécurisation par la commune. La vocation de chaque espace sera précisée dans la convention locale de la commune définie suivant un processus participatif mobilisant les instances villageois paritaires et les organisations socioprofessionnelles. Tous droits d'usage autres que ceux prévus sur ces ressources et espaces communs sont formellement interdits.

Causes de désaffectation/retrait

1. **Le mauvais entretien des terres** (les conditions de bon entretien et les pratiques interdites sont prévues dans la convention locale), constaté par la collectivité locale et les instances villageoises paritaires avec l'appui des services techniques compétents et dressé dans un procès verbal ;
2. **Non respect des conventions locales** après une mise en demeure restée un an sans effet (les conditions de mise en valeur sont insérées dans une convention locale approuvée par le représentant de l'Etat) ;
3. **Non respect du cahier des charges** (détournement d'objectifs, violation d'une disposition du Cahier des charges etc.) ;
4. **Absence ou insuffisance de mise en valeur**: les conditions sont déclinées dans la convention locale de la collectivité locale. Le canevas et les grands axes de la mise en valeur sont prévus dans un décret d'application et il appartient aux collectivités locales de les adapter à

chaque système de production de leur terroir et à leur zone agro écologique.

5. **A la demande de l'affectataire**, sur la base de procédures et délais consignés dans un manuel de procédures foncières.
6. **Le décès d'une personne physique affectataire**
   La transmissibilité est bien encadrée. Un délai d'un an est accordé aux héritiers du défunt/de la défunte pour introduire une nouvelle demande. Le délai d'un an court à partir de la notification d'une mise en demeure de la collectivité locale à la famille éplorée (aux épouses, au mari ou à l'enfant majeur le plus âgé ou au doyen d'âge de la famille, etc.) ;

7. **La dissolution d'un groupement affectataire**
   Les peines et soins réalisés par le groupement sont répartis selon les dispositions des règlements intérieurs et statuts dudit groupement ou à défaut par un liquidateur.
8. **Cessation d'exploitation ou abandon de la terre**, dument constaté par la collectivité locale après une mise en demeure (d'un an) restée sans effet.
9. **Intérêt général/communautaire**, l'intérêt général doit être admis par la collectivité locale après l'avis des instances villageoises paritaires concernées. Les occupants impactés peuvent recevoir une parcelle équivalente en fonction des disponibilités foncières du terroir. Dans tous les cas, ils reçoivent une compensation juste et préalable estimée au jour du changement de vocation de la terre par les services techniques compétents de l'Etat.

Deuxième partie : le régime d'immatriculation

L'immatriculation reste un régime d'exception. Elle est admise au "cas par cas" par la collectivité locale après avis préalable des instances villageoises Paritaires. L'investisseur présente publiquement (en assemblée générale) le projet aux populations qui seront impactées. Après l'immatriculation, l'Etat transfère la gestion à la commune qui délivre des baux aux exploitants demandeurs. Le bail est renouvelable et ne peut être transformé en titre foncier. Il est renouvelable après évaluation du cahier des charges liant les deux parties. Les terres immatriculées ne peuvent ni dépasser 1/10éme du disponible du foncier arable de la collectivité locale, ni porter sur les espaces de gestion communautaire (zones pastorales, zones de pêche artisanale et de transformation des produits halieutiques, forêts classées, forêts communautaires, forêts sacrées, littoral et autres).
Pour rester dans l'ancrage du domaine national, cette immatriculation sera mieux encadrée, tout en restant toujours conforme à l'utilité publique, aux processus locaux de concertation et aux plans locaux de développement. L'avis préalable des instances villageoises paritaires est obligatoirement requis sur tout projet d'immatriculation concernant leurs terroirs respectifs. Cet avis est écrit et transmis à la collectivité locale.
Pour le CRAFS, l'immatriculation favorise l'individualisme, alors qu'en matière foncière, la société sénégalaise s'identifie plus dans le communautarisme que dans l'individualisme. Une politique d'immatriculation, au cas par cas, serait mieux adaptée et plus efficace et conforme à l'esprit de la société sénégalaise qu'une immatriculation généralisée.

Troisième partie: Cadre institutionnel

Les collectivités locales continuent à assurer la gestion du foncier, tout en associant les populations organisées en instances villageoises paritaires (Comités Villageois de Développement, Cadres Villageois de Concertation etc.), chargées de veiller, de contrôler la gouvernance du foncier et des ressources naturelles et prévenir/ gérer les conflits fonciers. Ces instances qui seront instituées (au niveau village) dans toutes les communes joueront un rôle central dans la gouvernance du foncier et des ressources naturelles.

1. Les délibérations sur le foncier et la gestion des ressources naturelles sont adoptées à la majorité qualifiée des ¾ des membres du conseil municipal. Cette majorité permet l'adhésion massive des membres du conseil élu et le renforcement de la légitimité de la décision.
2. Une séance du conseil municipal portant sur le foncier ne peut se faire à huis clos. Les séances sont toujours ouvertes au public.
3. Institutionnalisation des Instances Villageoises Paritaires: Ces instances constituent un espace de dialogue et de concertation sur le foncier à l'échelon le plus proche des populations. Elles garantissent une participation effective de l'ensemble des acteurs à la base. L'idée 'paritaire' renvoie à la présence de tous les acteurs selon les catégories socioprofessionnelles ainsi qu'à l'idée de la parité (égalité mathématique de sexe). Dans l'esprit de la gestion participative dont les principes sont posés par la constitution et le Cadre stratégique de bonne gouvernance, le CRAFS considère le village comme un premier niveau de gouvernance foncière pour une gestion participative et de proximité. Cette option devra être traduite par la mise en place de ces instances comme outil de contrôle citoyen.

Toute mesure envisagée et relative au foncier doit être obligatoirement soumise aux Instances Villageoises Paritaires compétentes pour avis. Cet avis est formalisé sous forme de procès verbal.

4. Les commissions domaniales sont systématiquement élargies (à d'autres acteurs non élus) en vue de renforcer la gestion participative et transparente. Elles travailleront en étroite collaboration avec les instances villageoises paritaires. Ce contrôle citoyen institué est de nature à améliorer la gestion du foncier. Les commissions domaniales peuvent être ouvertes aux représentants des groupements des femmes, des jeunes, des notables, autorités coutumières et religieuses ainsi qu'aux acteurs de la société civile locale. Cette pratique est en expérimentation dans certaines collectivités locales avec satisfaction tant du côté des collectivités locales, qu'à celui des populations et de l'Etat, à travers les autorités déconcentrées parties prenantes au processus.
5. Le Conseil consultatif prévu par le Code général des Collectivités locales doit aussi être impliqué par la collectivité locale dans toutes les procédures d'opérations foncières. Les Instances Villageoises Paritaires pourraient être considérées comme les émanations villageoises du cadre consultatif basé au niveau communal. Dans une dynamique

fédérative, la composition du Conseil consultatif devrait épouser celle des instances villageoises paritaires.

6. Les collectivités locales doivent publier des rapports annuels sur toutes les opérations foncières prononcées dans leurs terroirs respectifs afin de faciliter l'accès à l'information et renforcer ainsi la transparence et la redevabilité. Ces rapports seront transmis au représentant de l'Etat et à toute personne intéressée (à ses frais). Ces rapports devront être partagés lors des Débats d'Orientation Budgétaires ouverts à toute la population.
7. Des voies de recours simples et peu formalistes seront offertes aux populations qui se sentent lésées par une opération foncière (recours gracieux, recours administratif, recours juridictionnel).

Quatrième partie : les mesures d'accompagnement

1. Institutionnalisation d'une convention locale de gouvernance foncière (charte locale de gouvernance foncière, POAS ou autres): il s'agit ici pour chaque collectivité locale d'élaborer un outil dans lequel, la politique foncière locale est déclinée. Cet outil prend notamment en charge les conditions de mise en valeur, les spécificités et bonnes pratiques locales de gouvernance foncière etc. Le document respecte les lois et règlements en vigueur et particulièrement la nouvelle loi foncière qui adoptera le format d'une loi-cadre. La convention locale est approuvée par le représentant de l'Etat.
2. Un statut juridique est accordé aux exploitations familiales en fonction des réalités locales par terroir. Cette nouvelle entité juridique pourrait bénéficier d'affectation de terre et gérer le foncier familial dans une dynamique de sécurisation et de gestion communautaire.

3. Dans le cadre du financement de l'Agriculture familiale, mettre en place des mécanismes adéquats de promotion des activités agro-sylvo-pastorales.
    1. Instaurer une fiscalité foncière qui permettra d'alimenter un Fonds local de garantie au niveau départemental. Une fiscalité est applicable sur le domaine national et le domaine immatriculé.
       Le fonds local est alimenté principalement par l'Etat avec une contribution paysanne. Ce Fonds servira à rembourser les prêts et éviter ainsi toute rupture dans l'exploitation familiale et toute menace sur la terre.
    2. Mettre en place un Fonds d'investissement et d'aménagement foncier pour soutenir les exploitations familiales (ce fonds sera en partie alimenté par les recettes tirées du domaine immatriculé);
    3. Mettre en place un Fonds d'appui à la mise en place des outils locaux de bonne gouvernance et conventions locales ;
    4. Aller au-delà des engagements de la Déclaration de Maputo et consacrer au moins 15% du budget national d'investissement à l'agriculture.

5. Mettre systématiquement en place un cahier de charges entre la collectivité locale et tout investisseur demandant une parcelle d'une certaine superficie (à fixer par la convention locale).
6. Mettre en place un Programme national d'appui à la régularisation foncière, afin de permettre aux populations locales de sécuriser leurs propriétés coutumières.

Ce Document de plaidoyer est un condensé des orientations et enjeux de réforme dégagés dans le Document de position du CRAFS. Le CRAFS souhaite une réforme foncière prudente et adossée aux préoccupations et intérêts locaux. Le Document de position est un aboutissement d'un long processus de concertations et de consultations avec les populations à la base.