



République du Sénégal
Un Peuple – Un But – Une Foi

Ministère de la Décentralisation
et des Collectivités locales
Ministère de l'Agriculture



SOFRECO



Programme d'Appui aux Communautés Rurales
de la Vallée du Fleuve Sénégal
(PACR-VFS)

*Mission collective d'analyse
Richard-Toll / Sénégal
du 27 mars au 01 avril 2011*

**POAS et enregistrement de droits fonciers :
Dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer
et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ?**

SYNTHESE DES TRAVAUX

Septembre 2011



SOMMAIRE

ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION ET JUSTIFICATION DE L'ATELIER	4
1. LE TEMPS DES CONSTATS ET DES INTERROGATIONS	5
1.1 Les POAS en cours depuis 15 ans dans la VFS sont une première étape du processus, mais ne suffisent pas à eux seuls à renforcer la sécurisation foncière des usagers locaux.....	5
1.2 Très peu d'affectations officielles enregistrées, mais prédominance des pratiques locales.....	6
1.3 Les activités des Cr et des instances administratives sont limitées par un manque de moyens d'intervention, de concertation et de communication autour des lois et règlements sur le foncier	8
1.4 Une confusion très préjudiciable dans la définition de la sécurisation foncière	9
2. LE TEMPS DES EVOLUTIONS	11
2.1 Clarifier la définition de « sécurisation foncière »	11
2.2 Reconnaître et légitimer les meilleures pratiques locales de gestion foncière, ressenties comme plus sécurisantes pour les acteurs locaux, mais en assurant une bonne gouvernance par une gestion foncière décentralisée, efficiente et transparente	11
2.3 Mettre en place les conditions d'application effectives et respectées des règles, au travers d'un système multi niveaux de mise en œuvre et de régulation :.....	13
2.3.1 Au niveau de l'Etat :.....	13
2.3.2 Au niveau collectivité locale/supra collectivité locale :.....	13
2.3.3 Au niveau des populations :.....	14
2.4 Engendrer des impacts raisonnés.....	14
3. PERSPECTIVES ET DEBATS FUTURS	15
ANNEXES.....	16
Annexe n°1 : Termes de référence de la mission collective d'analyse.....	16
Annexe n°2 : Grille d'analyse transversale.....	18
Annexe n°3 : Quelques notes sur les discussions de groupe avec le conseil rural de Ndiayène Pendao	20

ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
ARD	Agence Régionale de Développement
AsCom	Assistant Communautaire
CADL	Centre d'Appui au Développement Local
CDI	Charte du Domaine Irrigué
CGER	Centre de Gestion et d'Economie Rurale
CIRAD	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CL	Collectivité Locale
Cr	Conseil Rural
CR	Communauté Rurale
DAPS	Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques
DCL	Direction des Collectivités Locales
ESPS	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal
FAI	Fonds d'Appui Intercommunautaire
GIC	Groupement Intercommunautaire
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges technologiques
GSF	Géomètre Sans Frontière
IPAR	Initiative, Prospective Agricole et Rurale
IRD	Institut de Recherche et de Développement
MCA	Millenium Challenge Account
PACR	Projet d'Appui aux Communautés Rurales
PAI	Programme Annuel d'Investissements
PCr	Président du Conseil rural
PLD	Plan Local de Développement
PAOP	Projet d'Appui aux Organisations Professionnels
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
S&E	Suivi et Evaluation
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SIF	Système d'Information Foncière
SIG	Système d'Information Géographique
TdRs	Termes de Référence
UGB	Université Gaston Berger Saint Louis
UGP	Unité de Gestion du Projet
VFS	Vallée du Fleuve Sénégal
ZAPA	Zone agro-pastorale à priorité agricole
ZAPE	Zone agro-pastorale à priorité élevage
ZP	Zone pastorale

INTRODUCTION ET JUSTIFICATION DE L'ATELIER

Le Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal (PACR-VFS) est un programme de lutte contre la pauvreté financé par l'Agence Française de Développement. Il constitue l'un des instruments développés par l'Etat du Sénégal pour appuyer le développement économique au niveau de la vallée du fleuve Sénégal. Le Programme intervient en arrière plan des initiatives locales de développement à travers un appui conseil de proximité.

Le PACR-VFS constitue une solution spécifique aux problèmes particuliers de la vallée du fleuve Sénégal. Sa réussite favorisera la bonne gestion du domaine irrigué géré par les conseils ruraux et le développement économique à travers l'articulation du foncier au développement local¹.

En matière d'appui à la sécurisation foncière dans les communautés rurales d'intervention, le PACR-VFS développe deux démarches spécifiques : la première consiste en une gestion décentralisée de l'espace agropastoral s'appuyant sur la mise en œuvre d'une forme originale de cartographie participative, le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) ; la seconde complémentaire de la première, s'appuie sur des outils d'enregistrement de droits fonciers pour sécuriser les titulaires de droits d'affectation et les exploitants concernés par les usages. En d'autres termes, le POAS devrait contribuer à garantir l'existence sécurisée de plusieurs usages de la terre ainsi que la durabilité de toutes les activités productives et, l'enregistrement devrait quant à lui, favoriser la sécurisation foncière des exploitants.

Au cours de ses activités, le PACR-VFS a constaté que la combinaison de ces deux démarches peut s'avérer un atout majeur pour contribuer à une sécurisation effective des droits fonciers et des modes d'exploitation des ressources naturelles en milieu rural. Il est donc apparu nécessaire d'élargir la réflexion interne à d'autres catégories d'experts afin de l'enrichir. Il s'agit donc dans un premier temps, pour le PACR-VFS, de partager les résultats obtenus depuis deux années d'intervention, puis de les analyser avec différents partenaires de la recherche et du développement et faire des propositions en vue de répondre aux diverses et complexes questions concernant la mise en œuvre, la mise à jour et l'articulation des différents outils participants à la gestion foncière.

En association avec le CIRAD et HUB Rural/Sénégal, l'Unité de Gestion du PACR-VFS a monté et préparé une mission de réflexion collective sur la problématique (TDR en Annexe 1). Cette mission s'est tenue du 27 mars au 01 avril 2011 à Richard-Toll. Elle visait, entre autres, à rassembler, sur la base du volontariat, un groupe de personnes ressources ayant une expérience significative et complémentaire sur l'application des deux familles d'outils d'appui à la sécurisation foncière (réglementation locale de l'occupation des sols et enregistrement de droits fonciers), dans des contextes diversifiés.

En s'appuyant sur un terrain qui a une longue histoire en matière de sécurisation foncière, la vallée du fleuve Sénégal qui compte 15 ans de mise en œuvre du POAS² et qui sert de zone d'intervention du PACR-VFS, **cette rencontre visait, sur la base d'une prise de recul par rapport à ces deux familles d'outils** (enregistrement individuel / gestion collective par des droits d'usage et d'accès), **et de leur analyse** (sont-ils complémentaires ? Contradictaires ? Ont-ils permis une meilleure sécurisation

¹ Le PACR-VFS s'articule autour de 3 composante opérationnelles ; une composante d'appui à la gestion du foncier, une d'appui au développement local et une autre d'appui au renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques et acteurs locaux. La composante « Gestion du foncier » comprend 5 activités principales ; la finalisation des 43 POAS dans VFS, la mise en application des 09 POAS, le développement et la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation foncière, la mise en place d'un système d'information foncière (SIF) et l'appui à la réforme foncière au Sénégal.

² Le premier POAS au Sénégal a été adopté par le conseil rural en 1999 après 2 années d'élaboration, il s'agit du POAS de la CR de Ross Béthio.

foncière et une réduction des conflits ? etc...), **à alimenter de manière plus large** (à partir d'une grille d'analyse collective transversale, Annexe 2) **les discussions sur les enjeux actuels de la sécurisation foncière et des outils pouvant l'accompagner** (définition des enjeux, règles et droits à mettre en place par rapport à ces enjeux, mise en application de ces règles et droits, prévisions des effets attendus, etc.), **dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle réforme foncière au Sénégal.**

Afin d'appuyer les débats et de confronter le cadre légal théorique de la loi foncière sénégalaise³ avec la réalité des pratiques observées, des visites de terrain (au niveau de la CR de Ndiayène Pendao, de la délégation de la SAED à Podor, des commissions de zone, du conseil rural,...) et des entretiens avec des élus locaux⁴ ont également été réalisés au cours de cet atelier.

1 LE TEMPS DES CONSTATS ET DES INTERROGATIONS

De nombreux constats et interrogations, justifiant la nécessité d'une réforme foncière, ont été soulevés lors de cette mission.

1.1 Les POAS en cours depuis 15 ans dans la VFS sont une première étape du processus, mais ne suffisent pas à eux seuls à renforcer la sécurisation foncière des usagers locaux.

En ce qui concerne l'effectivité de mise en œuvre du POAS, tout d'abord le terme lui-même de plan « d'occupation » et « d'affectation » des sols prête à confusion, car on entend par occupation la vocation du sol et non l'occupation physique de la terre ; et par affectation, l'usage qui en est fait, et non la délivrance d'un extrait de délibération (le « papier ») régularisant l'usager sur sa terre.

Par ailleurs, selon un constat général, l'appropriation du processus par les populations locales est faible ainsi que la mise en application des règles de gestion collective des espaces définies par les POAS, notamment pour le règlement des conflits locaux. En effet, il semble que même si ces règles ont été définies de manière participative avec les acteurs locaux, elles ne sont pas respectées dans la pratique quotidienne (ex : installation de cultures sur les pistes de bétail, zones de sécurité autour de points d'eau, zones à priorité pastorale...).

Ceci amène à poser la question de l'efficacité du processus de démarche participative de réalisation des POAS, en termes de représentativité des délégués participant au processus de concertation (portent-ils réellement les propositions d'une majorité ?). En termes de sensibilisation et de vulgarisation des résultats de la démarche (règles à respecter) auprès des acteurs locaux, une étude réalisée dans la CR de Ndiayène Pendao en mars 2011 par le projet MCA/Vallée a relevé que seulement 25% des enquêtés étaient informés de l'existence d'un POAS sur leur CR. Les enquêtes réalisées par le PACR dans la vallée du fleuve Sénégal devraient permettre de confirmer ou d'informer ce constat.

De même, les règles établies dans les POAS autorisent légalement, les acteurs d'initier une procédure de recours, en cas de désaccord avec la décision du conseil rural⁵, mais ces cas sont très rarement

³ Loi 64-46 relative au domaine national, décret 72-1288, loi 96-06 et 07 portant code des collectivités locales

⁴ Mustapha Lo, conseiller rural et Président de la commission agriculture et élevage de Mbane ; et Boubacar LI, AsCom de la CR de Doddél, ayant travaillé avec le PACR sur le registre foncier et les POAS

⁵ « Sans préjudice du recours direct dont elle dispose devant le Conseil d'Etat, si une personne physique ou morale est lésée par une décision du conseil rural, elle peut dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat concerné de mettre en œuvre la procédure d'annulation en déférant l'acte devant le Conseil D'Etat. Cette procédure est organisée sans préjudices des actions civiles et pénales ». [Article 23 des règles d'occupation et d'affectation des sols de la CR de Ndiayène Pendao]

observés dans la pratique. Ici se pose le problème de la sensibilisation, de la prise de responsabilité et de la légitimité de l'acteur pour porter la démarche de recours auprès des instances de règlement des conflits. Où se situent dans tout cela les rôles/responsabilités des animateurs locaux, sensés appuyer le processus d'élaboration des POAS, leur vulgarisation auprès des populations locales, et leur mise en œuvre à travers les commissions de zone ? Qui a, ou devrait avoir, comme mission le développement des « capacités » (compréhension, responsabilisation, légitimisation...) ⁶ nécessaires auprès des différents acteurs locaux pour qu'ils soient capables d'organiser des recours, donc de faire vivre et mettre en œuvre effectivement une réglementation collective de type POAS ?

L'outil POAS est d'abord un concentré d'information permettant d'accompagner le développement local du territoire. C'est un premier accord collectif, une convention locale sur des règles d'accès et de partage des ressources, pouvant contribuer à apaiser les climats de tensions sociales, et aider les conseils ruraux à mieux gérer les usages sur l'espace.

Cependant, la façon dont les POAS sont conçus aujourd'hui ne permet pas un engagement total des participants dans une réflexion stratégique sur l'avenir, de se projeter sur les effets de leurs décisions de régulation et d'aménagement dans les dix, quinze années à venir (se poser la question *vers où va-t-on ?*). En plus, la façon dont ils sont accompagnés et animés ne responsabilise pas davantage les acteurs locaux, notamment les animateurs de zone, pour le contrôle, le suivi, la mise en application et la mise à jour, etc., des règles édictées. Les POAS constituent par contre une première étape, qui permet, selon les termes d'un acteur local rencontré lors de la mission, d'initier le développement « de réflexions qu'on n'avait pas avant ».

1.2 Très peu d'affectations officielles enregistrées, mais prédominance des pratiques locales⁷

L'atelier a discuté non seulement de l'outil POAS et de son application dans la Vallée, mais aussi des autres apports méthodologiques et initiatives à la sécurisation foncière qui sont expérimentés depuis deux ans par le projet PACR.

En ce qui concerne la situation actuelle de sécurisation foncière, le PACR a noté lors de ses premières enquêtes socio-foncières (département de Saint Louis), que moins de 10 % du nombre de parcelles enquêtées ont fait l'objet d'affectation ou de régularisation officiellement enregistrée par les conseils ruraux (registre foncier). Les modes d'accès légalement autorisés par la loi (affectation et régularisation qui confèrent un droit d'usage, ou l'immatriculation qui confère un droit de propriété privée) sont minoritaires, et les modes d'accès « traditionnels » non reconnus par le cadre légal prédominent.

Il s'agit notamment de l'« occupation ancienne non régularisée » et de l'« achat » qui confèrent un droit plus fort que l'usage (droit de gestion ? de transmission ?) et qui placent la parcelle en situation de faire-valoir-direct et, la location, le prêt, le métayage, la mise en gage... qui confèrent quant à eux, un droit d'usage ou un droit de mise en valeur et qui placent la parcelle en situation de faire-valoir-indirect. En outre, en cas de constat de non mise en valeur, les démarches légales de désaffectation de terre sont très rarement activées.

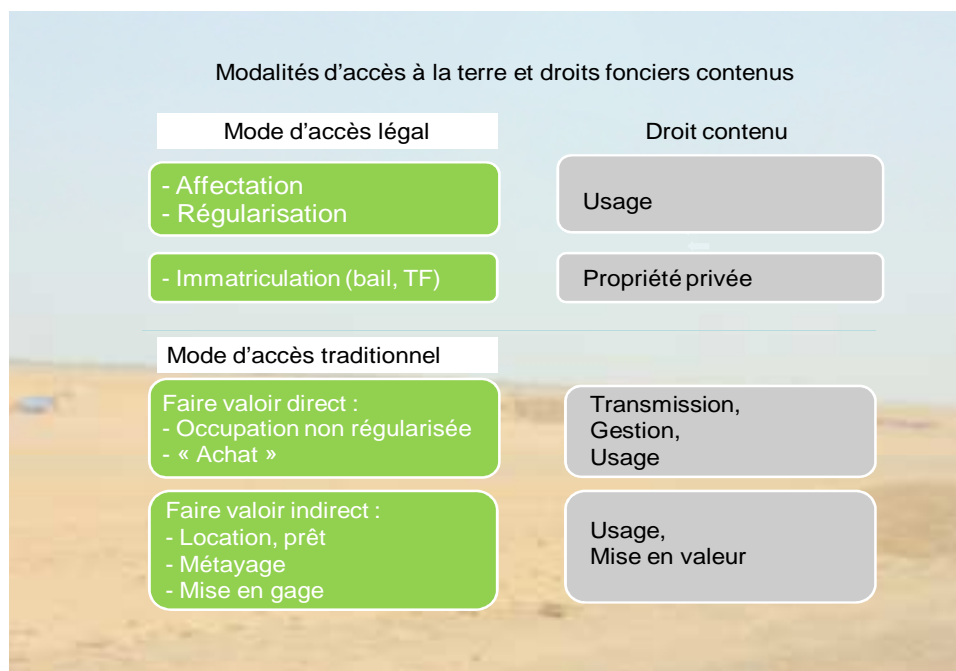
L'affectation ne reconnaît qu'un droit d'usage sous condition de mise en valeur et d'exploitation personnelle ou avec l'aide des membres de la famille. Le droit d'usage actuellement conféré par la loi

⁶ Que les participants à l'atelier ont ensuite regroupé sous le terme de « socialisation ».

⁷ Ce constat découle des travaux d'enquêtes socio-foncières réalisés par le PACR

est limité et peu sécurisant ; il n'est ni transmissible⁸, ni cessible et est lié à des contraintes de mise en valeur. Toutes ces restrictions entraînent un contournement des textes en vigueur aux travers de pratiques des faire-valoir-indirects avec des spéculations agricoles à cycle courts (quatre à six mois). La mise en place de cultures pérennes et d'infrastructures structurantes (irrigation par exemple) n'est pas autorisée en cas de location.

Durant toute la mission, les participants se sont accordés à faire le constat que l'affectation ou la régularisation implique une perte de droits traditionnels sur la parcelle. Et même si depuis l'arrivée du PACR on constate une légère évolution vers une régularisation des occupations anciennes, « *la question est de savoir si la réticence des populations ne consisterait-elle pas à conserver des droits fonciers « traditionnels » plus « forts » que l'usage qui est de droit, acquis par l'affectation ou par la régularisation ? L'accès à la terre est une chose mais les droits réels acquis en y accédant en sont une autre [Mathias KOFFI]* ».



Source : Koffi PACR-VFS

Le peu de demandes enregistrées au niveau du conseil rural découle notamment du fait que les propriétaires coutumiers ne sentent pas la nécessité de « *réclamer ce qui leur appartient déjà [Seck M.S. et Kader Fanta Ngom]* », cela leur donnerait l'impression de ne pas être propriétaire de leur terre. Malgré « l'illégalité » mais surtout l'instabilité juridique de leur situation, les enquêtés répondent sincèrement aux questions du PACR (accès et faire valoir) car ils se considèrent réellement sur leur terre. Il y a donc un décalage entre les principes prônés par la loi sur le domaine national et les pratiques locales en cours depuis presque 50 ans. La reconnaissance locale ou intrinsèque des droits fonciers assurerait-elle une plus forte sécurisation foncière aux ayants-droits traditionnels comparée à une reconnaissance externe ou extrinsèque des droits fonciers ? « *Il serait inexact de hiérarchiser les deux types de sécurisation car dépendant de circonstances qui peuvent évoluer très vite. Que vaudra la sécurisation foncière locale si demain pour une quelconque raison, le conseil rural venait à affecter une parcelle « traditionnelle » à un privé ? [Vincent BASSERIE]* ».

⁸ Les héritiers sont prioritaires mais cela nécessite de refaire une demande d'affectation de terre au conseil rural, qui désaffecte puis réaffecte tout ou partie de la superficie à l'ensemble ou une partie des héritiers.

1.3 Les activités des conseils ruraux et des instances administratives sont limitées par un manque de moyens d'intervention, de concertation et de communication autour des lois et règlements sur le foncier

Il est apparu à travers les débats et échanges que certains conseils ruraux n'avaient pas une bonne visibilité des dispositions légales de gestion du foncier rural et la plupart étaient peu informés et formés sur le rôle qu'ils doivent jouer dans la sensibilisation et l'information des populations locales (cf. Annexe 3) :

- en termes d'appui à la mise en œuvre des POAS dans les CR : « *qui est chargé d'actionner cet outil et de s'en servir ? [Moustapha Lo, conseiller rural CR de Mbane]?* »,
- en termes de vulgarisation des voies de recours légales existantes, pour s'opposer notamment à l'implantation de l'agro-business sur des terres déjà occupées par les populations locales (le conseiller Lo justifie ici la nécessité de venir se faire enregistrer auprès du conseil rural pour bénéficier d'une affectation officiellement reconnue par l'Etat qui protège mieux l'affectataire en cas de recours) : « *La loi de 64 sur le domaine national était une loi révolutionnaire, et les paysans qui font aujourd'hui les frais d'une pression de l'agro-business ne connaissent toujours pas cette loi. Qui était chargé de la diffusion et de la vulgarisation de cette loi auprès de ces populations ? [Conseiller Lo de la CR de Mbane]* ».

Le manque de motivation des animateurs du POAS est lié d'une part, au fait que les conseillers ruraux ont à l'esprit leur mandat électoral (limité dans le temps) et d'autre part, à l'insuffisance des moyens nécessaires pour effectuer les tournées sur le terrain tout en associant les services techniques (agents du service d'élevage, des eaux et forêts...).

La transmission de savoirs et d'informations (notamment sur les POAS) d'une équipe à l'autre après un changement d'équipe dirigeante des CR est difficile à mettre en œuvre et très peu observée en pratique (le nouveau conseil élu ne veut parfois pas porter les travaux de l'ancien dans une logique de rupture systématique). Les conseils ruraux font ici les frais d'une « décentralisation politisée [Seck M.S.] », et de l'obligation actuelle pour être éligible, de faire partie d'un parti politique (alors que de nombreux acteurs non politisés seraient compétents pour remplir les fonctions d'un élu local).

On observe par ailleurs un manque patent de ressources humaines compétentes (animateurs locaux peu formés, manque de clarté des rôles de chacun). Les moyens techniques sont dérisoires et peu adaptés (manque de précision dans la délimitation des parcelles, superposition de parcelles affectées, registres fonciers non tenus à jour). Les moyens financiers des conseils ruraux sont très faibles. En ce qui concerne l'affectation, les seuls frais payés par l'affectataire concernent les frais de bornage, qui s'avèrent souvent être des frais d'enregistrement, car l'installation de l'affectataire ne fait pas souvent l'objet d'un bornage comme préconisé dans la loi. Le montant de ces frais de bornage est défini par une délibération du conseil rural, et peut varier de 3 000 à plus de 15 000 FCFA/ha selon les CR. Le processus n'étant pas assez encadré, contrôlé et transparent, cette source de revenus profite plus souvent à des individus, au détriment de la collectivité (décalage entre les montants perçus et le montant qui arrive sur le compte du conseil rural au niveau du Trésor).

Les divers intervenants ont unanimement souligné le manque de concertation/communication qui subsiste entre les différentes institutions (acteurs locaux, responsables coutumiers, conseils ruraux, administration territoriale, ARD, ...) à tous les échelons (local, communautaire, intercommunautaire, communal, régional, national). Les conseils ruraux ne se sentent pas appuyés par l'administration territoriale (préfet, sous-préfet, gouverneur) qui est actuellement prise « entre le marteau et l'enclume », et doit répondre à une pression politique et d'influence, concernant des affectations de terres à des investisseurs (terres occupées, potentiellement déjà affectées par le conseil rural, etc.) ne

remplissant pas les critères requis. Le guide de l'APIX⁹ et les injonctions faites aux conseils pour faciliter l'accès à la terre aux investisseurs et dans le cadre de la GOANA en donnent une illustration.

La Direction des Collectivités Locales (DCL) peine à mettre en œuvre la délimitation entre communautés rurales qui pourrait réduire les conflits (intercommunautaires, entre CR et communes, entre communes, etc.). Ces conflits récurrents dans la zone, défraient couramment la chronique, notamment parce que le découpage administratif n'est pas toujours un outil de planification, mais parfois une arme à visées politiques et électoralistes.

La DCL dénonce le désintérêt de l'administration territoriale pour cette délimitation (les Ministères de l'Intérieur et de la Décentralisation travaillent sur ce même sujet en parallèle sans concertation entre eux, ou avec la DCL ou les CR) tout en soulignant que c'est une question sensible à laquelle on ne veut pas s'atteler car elle peut donner naissance à des conflits.

1.4 Une confusion très préjudiciable dans la définition de la sécurisation foncière

Finalement, on veut sécuriser l'accès à la terre, mais pour qui ? Pour quoi faire ? La question récurrente est qu'est ce qu'on entend par « sécurisation foncière » ?

Les divers intervenants s'accordent tous pour dire que le titre c'est-à-dire « le papier » seul n'est pas suffisant. La sécurisation foncière est « *un enjeu capital qui doit transcender le sens commun du simple papier, car elle seule garantit l'équilibre social [définition donnée par un éleveur de la communauté rurale de Ndiayène Penda]* ».

Si on entend par sécurisation foncière une sécurisation de l'intensification de la production (objectifs affichés du gouvernement, dernièrement renforcés par les directives de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)), alors les outils tels que le POAS (comme un premier cadre règlementant les types d'usages reconnus et autorisés sur les espaces) et les enregistrements des affectations de terre (le « papier ») peuvent contribuer à la sécurisation foncière. Cependant, il est nécessaire de les coupler à d'autres outils, règles et politiques complémentaires, particulièrement pour les zones irrigables. Au niveau de la vallée du fleuve Sénégal, le POAS est combiné à la Charte du Domaine Irrigué (CDI) pour assurer une meilleure mise en valeur et gestion des aménagements hydro-agricoles. Les affectataires de terre et les CR sont soutenus par la SAED (établissement public de l'Etat), qui accompagne le processus d'intensification de la production, en les appuyant par exemple, pour un accès au crédit bancaire auprès des institutions financières. En effet, les banques investissent très peu dans le secteur agricole familial dans la vallée, vu que la rentabilité n'est pas toujours assurée. C'est la généralisation de ce type d'appui combinée à la sécurisation foncière qui peut aider les agriculteurs à accroître leur production.

Autrement, si l'objectif de sécurisation foncière est découplé de celui d'intensification agricole, la procédure d'affectation foncière telle qu'elle est prévue dans la LDN, et telle qu'elle est pratiquée sur le terrain, peut paraître comme étant une source d'insécurité pour les usagers du foncier et de ses ressources :

- les usagers autres que les agriculteurs (éleveurs, pêcheurs, etc.) : la procédure d'affectation avec mise en valeur a surtout été pensée dans une perspective de mise en valeur agricole. Or une approche type POAS permet de réserver des espaces à l'élevage ou d'en prioriser l'usage, mais pas de sécuriser les droits fonciers des pasteurs sur ces espaces. En effet, quelques affectations de terre ont été faites à des éleveurs transhumants à travers des projets de

⁹ « Check list pour l'accès au foncier » APIX, 2007

développement (pour la culture fourragère notamment), mais ces derniers se sont par la suite rapidement convertis à l'agriculture, laissant ouverte la question de l'adéquation de l'outil et de ses objectifs. *Ce constat pose la question du devenir de l'activité pastorale dans les communautés rurales et des moyens à se donner pour la maintenir [Mansion A.]*. L'état des lieux initial et les enquêtes réalisées par le PACR constatent une diminution progressive des espaces à vocation pastorale dans les zones enquêtées.

- les femmes et les jeunes : malgré le fait que la sécurisation foncière commence par « *l'inclusion dans le processus de tous ceux qui ne disposent pas de terre [propos d'un agriculteur de la communauté rurale de Ndiayène Penda]* », et que les textes de loi permettent à tous ceux qui remplissent les critères d'accéder à la terre, le constat est que sur le terrain, il existe toujours un décalage entre la théorie et la pratique; les femmes, les jeunes ou les anciens captifs n'ont pas facilement accès à la terre.
- les collectifs villageois, lignages, clans familiaux (qui ne sont pas considérés comme « personne juridique physique ou morale ») : les affectations collectives ne sont actuellement autorisées que pour les associations collectives ayant une identité juridique (comme les groupements d'intérêt économique (GIE)). Or dans les pratiques locales, le principe de gestion collective de certains espaces par des villages, ou des lignages, est une pratique localement reconnue. Cette gestion, considérée comme « hors la loi », ne diffère pourtant pas beaucoup du cadre légal pour une affectation à titre collectif à un GIE. En effet le GIE est affectataire, et décide ensuite seul des règles internes de gestion de l'espace affecté (nombre d'attributaires et répartition du parcellaire, pratiques de faire valoir indirects, modalités de transmission, etc.).

Le principe de reconnaissance officielle d'affectations collectives à tout type de groupement collectif, permettrait notamment de sécuriser les zones d'extension pour les villages, les zones à vocation pastorale, les zones où le système de gestion en place est régulé par des pratiques locales traditionnelles. Ce principe pourrait conférer une force juridique et probante aux droits locaux dans leur ensemble. Ces derniers pourraient coexister avec les autres droits fonciers comme c'est par exemple le cas au Burkina Faso depuis la réforme foncière de 2009. Les statuts fonciers au Burkina sont répartis en 3 domaines : le domaine de l'Etat, celui des collectivités locales et le domaine privé. Sur ce dernier, évoluent les propriétaires privés individuels (avec immatriculation et titre foncier) au même titre que les ayant-droits coutumiers par la reconnaissance collective officielle des droits locaux. « *Le faisceau de droits incomplets (car pas d'aliénation possible de la terre) que possèdent les ayant-droits coutumiers est (juridiquement) égal au faisceau de droits complets des propriétaires individuels en titre foncier [Hochet P.]* ».

- les non « résidents » : les affectations de terre sur le domaine national sont légalement limitées « aux membres des communautés rurales », qualifiés de résidents. La définition du terme « membre » est omise dans la LDN. Toutefois, il est expressément prévu dans le décret 64-573 (fixant les conditions d'application de la LDN) que la désaffectation peut être prononcée contre un affectataire qui cesse de résider sur le terroir. Par conséquent, l'accès à la terre est interdit aux non résidents (groupes transhumants, migrants, investisseurs étrangers potentiels).

Les acteurs locaux anticipent et développent des initiatives locales « hors règles » en réponse aux limites actuelles de la procédure d'affectation. « *Les communautés rurales se permettent des illégalités et élargissent (heureusement) le droit à autre chose, de plus large [Seck M.S.]* ». A titre d'exemples, les ventes de terres du domaine national étant interdites, on vend les infrastructures, impenses ou « peines » (les éléments matériels de la « mise en valeur » de la terre) ; si l'installation est effectuée, le bornage est souvent simplifié : on réunit les voisins du demandeur de terre pour délimiter ensemble (accord oral ou écrit) les limites de la parcelle, sous la supervision des chefs de

village. Un conseil rural peut se mobiliser pour sécuriser la zone d'extension de village et se prémunir ainsi contre les accaparements de terre, etc.

La réflexion collective qui a animé cet atelier visait, entre autres, à formuler des propositions en vue d'une amélioration du dispositif d'accès à la terre sur le domaine national, dans le cadre de la réforme foncière en cours afin que les pratiques foncières locales formalisées, ne soient plus considérées comme « illégales ».

2 LE TEMPS DES EVOLUTIONS

2.1 Clarifier la définition de « sécurisation foncière »

La multitude de sens donnés à la définition de ce qu'on entend par « sécurisation foncière » pose problème...

La sécurisation foncière peut être vue, selon la définition qu'en donne la FAO, comme « une notion qui concerne les modalités reconnues (sécurisées) d'occupation et d'appropriation de l'espace. Il est difficile d'en donner une définition stricte puisqu'elle est avant tout liée au type d'accord qui peut exister entre les pratiques des individus et les normes sociales des groupes dans lesquels ils évoluent. C'est donc une notion variable à la fois dans le temps et dans l'espace, mais aussi en fonction du statut des acteurs (particuliers : homme, femme, jeunes, aînés, cadets, autochtone, allochtone ; institutionnels : administration, collectivités publiques, Etat...) concernés. On peut néanmoins définir la sécurisation foncière comme le processus par lequel des droits fonciers sont reconnus et garantis. De ce fait, ces derniers ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée. Ce processus implique donc que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes soient mises en place et reconnues par tous ».

Il est à souligner que l'enjeu n'est pas forcément dans la nature des droits dont dispose l'individu ou le groupe, mais dans le fait que qu'il doit exister des procédures pour protéger les ayants droit ou encore que « *les droits ne puissent être subitement contestés ou remis en cause* » (contestation d'un droit d'usage, reprise inopinée d'une terre prêtée, etc.) et donc qu'« *ils soient reconnus et légitimes, et puissent être défendus par les instances d'arbitrage* » (qu'elles soient coutumières, administratives ou judiciaires) (Ph. Lavigne-Delville, 2006)¹⁰.

La récente législation foncière burkinabé dont l'élaboration a procédé d'un large processus participatif inclusif, consacre une reconnaissance des droits coutumiers et prend bien en compte de tels enjeux. Elle définit à cet effet la sécurisation foncière comme « *l'ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et utilisateurs de terres rurales contre toute contestation, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d'éviction* » (Burkina Faso, Loi N° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural).

Les résultats de la réflexion collective menée pendant l'atelier de Richard-Toll ont fait place aux propositions suivantes.

2.2 Reconnaître et légitimer les meilleures pratiques locales de gestion foncière, ressenties comme plus sécurisantes (reconnues et appliquées) pour les acteurs locaux, mais en assurant une bonne gouvernance par une gestion foncière décentralisée, efficiente et transparente

¹⁰ In « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncière : un cadre conceptuel. Réforme agraire et coopératives » FAO (2006).

Les intervenants ont fait ressortir des débats, la nécessité de réfléchir au principe de domanialité (domaine national et domaine public), à la reconnaissance des règles et pratiques locales. Un groupe d'intervenants propose même de conférer des droits (y compris collectifs) plus forts que l'affectation vue comme un droit d'usage¹¹, comprenant la formalisation et règlementation des transactions foncières locales, qui répondent de fait à des besoins, sans aboutir nécessairement à un statut de propriété privée. Le cas du Burkina Faso a souvent été évoqué. En effet la loi foncière burkinabé, issue d'une large consultation participative, est une réforme majeure en matière de sécurisation foncière des petits exploitants. En effet, non seulement elle remet en cause le monopole foncier de l'Etat sur la terre mais elle associe les autorités coutumières à la gestion foncière décentralisée pour une reconnaissance et une certification des droits coutumiers.

Certains intervenants considèrent une possible création d'un domaine (public ou privé) des collectivités locales (CL) qui pourrait remplacer le concept de domaine national. La proposition faite ici est de reconsidérer le foncier à partir de la reconnaissance de trois niveaux de droits :

- les droits des propriétaires traditionnels, qui soient cessibles, transmissibles, tempérés par la notion de capacité de mise en valeur (attribution de la superficie qu'on a réellement la capacité de mettre en valeur ; reconnaître le rôle du conseil rural dans la définition des critères de mise en valeur (superficie attribuée, minimum de mise en valeur, laps de temps, etc.), et que l'on peut ensuite légalement transmettre par héritage, déléguer par un prêt, une location, etc. Dans ce cas là, un contrat écrit liant affectataire et accédant sécurise leur accord (fixe la durée, les conditions de mise en valeur, d'indemnisations, etc....) et peut être validé par une instance régulatrice qui le consigne (le conseil rural ?) ;
- le reste de l'assiette en domaine des collectivités sur lequel des affectations sont possibles (suivant des critères et des garde-fous préétablis) et où une fiscalité foncière (modulable en fonction des usages, des usagers, de la taille des parcelles, du régime foncier, etc.) est instaurée ; l'utilisation des recettes foncières des CL devra se faire dans un souci de transparence car il est important que ces ressources reviennent au local (mettre en place une démarche participative d'utilisation collective de ces ressources, avec une redistribution de la fiscalité aux diverses instances locales ?) ;
- le domaine des investissements publics (notamment les périmètres aménagés de la VFS), géré par les organisations paysannes (OP) selon des règles bien établies¹².

Cette nouvelle approche serait associée à un renforcement de la gestion décentralisée du foncier rural (renforcement des prérogatives des CR, mise en place d'une fiscalité foncière pour alimenter les ressources de la CL) avec une participation élargie des populations à cette gestion (consolider les accords locaux et leur légitimité, reconnaître les pratiques des conseils ruraux associant les chefs villageois), qui passe notamment par une officialisation des affectations collectives (affecter une superficie pour la réserve foncière en cas d'extension d'un village par exemple) et la mise en place de règles d'affectation et de gestion des biens communs.

Ces affectations, aujourd'hui principalement opérées au profit des membres de la CR, pourraient s'ouvrir aux demandeurs extérieurs (notamment les investisseurs), en faisant évoluer la loi pour leur installation (et les garde-fous) en continuant de privilégier les acteurs locaux. Cette proposition s'accompagne de la nécessité de supprimer la notion de « résident » et de définir de manière plus claire le terme « investisseurs » qui est pour l'instant trop flou dans les textes officiels.

¹¹ Reconnaître notamment différents usages sur des espaces localisés, des droits spécifiques pour certains types d'usagers (pêcheurs, femmes, jeunes, ...)

¹² La gestion des zones d'aménagements publics échappe souvent au conseil rural (par exemple, le conseiller Lo de la CR de Mbane n'est pas au courant que les périmètres aménagés par l'Etat sont sous la gestion des conseils ruraux...).

La reconnaissance de la coexistence de plusieurs niveaux de droits et du renforcement de la gestion décentralisée du foncier par les CR, s'accompagne de la mise en place d'une bonne gouvernance multi-acteurs de la gestion foncière. Ceci passe par un renforcement de l'accessibilité à l'information (publicités des affectations) ; des contrôles mutuels et la possibilité de faire recours des décisions (plus de moyens pour le contrôle de légalité ; assurer un meilleur contrôle sur les transactions irrégulières ; renforcer le pouvoir de la société civile dans les commissions domaniales) ; et de manière générale plus de transparence dans les démarches, notamment dans les conditions d'élection et de succession (passation de service) de deux équipes dans un conseil rural (élargir les critères d'éligibilité, préserver les choix de gestion du Cr passé, assurer la continuité de l'administration¹³, ...).

2.3 Mettre en place les conditions d'application effectives et respectées des règles, au travers d'un système multi niveaux de mise en œuvre et de régulation :

2.3.1 Au niveau de l'Etat :

- **Mise en œuvre d'un processus participatif de définition des droits et règles fonciers** (un dialogue politique multi-niveaux). S'informer sur l'enjeu de sécurisation perçu par les acteurs locaux par la réalisation d'un état des lieux des informations disponibles (connaissances scientifiques, projets...) sur la réalité des pratiques foncières et sur l'historique de l'occupation foncière, pour alimenter le choix des règles, et par sa restitution participative dans chaque zone, pour recueillir une information nouvelle (point de vue..) et contextualisée auprès des acteurs.

2.3.2 Au niveau collectivité locale/supra collectivité locale :

- **Sécurisation des conditions de la concertation** (profil des participants et leur légitimité en porte parole du groupe d'intérêt visé ; effectivité de leur capacités/volonté à porter des interactions entre groupe/population ; organisation du recueil des avis des absents ; conservation du sens des rencontres au fil des concertations, etc.) ;
- **Mise en place d'un "Système d'Information Foncière (SIF) ciblé"** : définition des informations fondamentales et essentielles sur lesquelles la précision de l'information est nécessaire pour l'enregistrement, en fonction du type de droit qui a été retenu (ex : durée, délimitation spatiale ou pas (quel type de "précision" spatiale ? Certains droits reconnus sans spatialisation à l'intérieur de zones collectives délimitées¹⁴ ? La limite comme révélateur de conflits), etc...
- **Reconnaissance légale de niveaux intermédiaires de régulation foncière** (infra CR et supra CR). Mise en place d'un dispositif "montant" de gestion/contrôle/suivi : ajouter un niveau en dessous de la CR (village ?) et créer un niveau au dessus des CR (le département ?), en particulier pour les conflits/affectations inter CR ;
- **Présence d'une commission domaniale élargie** (comités de gestion ruraux villageois mais aussi cadastre, domaines, eaux et forêts...) qui validerait l'existence de droits des locaux ;
- **Prévision/préservation des voies accessibles d'opposition et de recours** (introduire des mécanismes de médiation pour gestion alternative des conflits, avec délivrance d'un PV à l'issue de la médiation qui justifie ou non le recours à l'échelon/instance supérieur(e)) ;

¹³ Avec le risque de figer les droits, de ne pas pouvoir répondre aux changements de situation dans le temps.

¹⁴ Spatialiser un droit peut lui nuire car il est défini par ce « flou dans l'espace » (éleveur transhumant, agriculteur qui change de terre, etc.)

- **Anticipation de ce qui risque de faire problème demain**, par la mise en place d'un système de suivi pour l'évaluation/mise à jour (lorsque nécessaire) des informations sur les règles/pratiques retenues (et notamment enregistrement (par qui ?) des décisions de médiation/conciliation dans les différents types d'instances locales régulant le foncier (i.e. retracer le chemin du traitement du conflit) et par l'organisation de la diffusion de cette information aux différentes échelles (« fluidité de l'information multi-niveaux » pour éviter qu'un même conflit soit traité en même temps à différents endroits/niveaux) ;
- **Délimitation des collectivités locales** : conception et expérimentation d'une méthodologie participative inclusive dans des zones où les enjeux de délimitation sont forts, puis promotion de la méthode aux échelles régionale et nationale.

2.3.3 Au niveau des populations :

- **Socialisation des règles, des droits fonciers et de leur mise en œuvre au niveau des communautés rurales**. On entend par socialisation la capacité/volonté des populations à s'approprier/adapter/faire respecter la règle (« *l'essence de la règle reste, mais elle est adaptée au quotidien par rapport au contexte local [Seck M.S.]*»). Il manque aujourd'hui un acteur institutionnel qui aurait pour mission cette socialisation (qui ? ARD ?). Elle sous entend la nomination de portes paroles au quotidien des règles retenues, et un degré de débat public impliquant les différents autorités/acteurs pour un intérêt collectif local très fort à l'échelle de gestion considérée¹⁵ ;
- **Reconnaissance les différents dispositifs locaux** de gestion foncière (autorités locales...) ;
- **Transparence** des décisions et appropriation des voies d'opposition et de recours par les populations.

2.4 Engendrer des impacts raisonnés

- ✓ **Sécurisation foncière par un double degré de sécurisation** : acceptation sociale du continuum des droits et mise en œuvre d'un enregistrement concerté ;
- ✓ Potentialités¹⁶ **d'appui à la valorisation de la terre** si évolution de la gestion du risque agricole (fonds de garantie ? évolution de la valeur marchande de la terre ? politiques publiques complémentaires ?,...);
- ✓ **Gestion durable** par la mise en place d'un niveau de gestion collective de l'espace, incluant une vision stratégique à long terme qui faciliterait l'appropriation des règles (sur l'évolution de l'assiette foncière et des équilibres socio économiques, sur la préservation des ressources naturelles...);
- ✓ **Meilleure gouvernance locale** par un renforcement des capacités institutionnelles (développement de la citoyenneté, reconnaissance des responsabilités des ruraux et prise de conscience de leurs responsabilités ; accroissement des ressources propres des collectivités) ;
- ✓ La sécurisation foncière participe par ailleurs à **l'apaisement du climat social**¹⁷ par :
 - la mise en lumière de nombreuses pratiques locales ;

¹⁵ Une autre manière de faire respecter les règles passe aussi par la mise en place de sanctions effectives.

¹⁶ La sécurité foncière seule ne suffira pas aux ruraux. Dans les conditions actuelles la terre affectée n'est pas une garantie bancaire suffisante.

¹⁷ « Il y a paix sociale si en amont, les populations locales ont été saisies et ont accepté la délivrance du papier officiel »

- le renforcement des droits fonciers légitimes pour les ruraux ;
 - la socialisation des procédures de reconnaissance des différents droits y compris la reconnaissance des occupants sans titre, et celle des investisseurs qui doit conduire vers une meilleure sécurisation de l'investissement et de la production agricole, grâce au processus de reconnaissance sociale locale ;
 - la diminution des conflits fonciers par leur prévention ;
 - la reconnaissance de nouvelles règles d'usage (sécurisant mieux les usagers autre qu'agriculteurs ?) ;
 - le renforcement/appropriation de pouvoirs d'arbitrage/recours au niveau local.
- ✓ L'introduction d'une fiscalité foncière permet **un renforcement des capacités financières des communautés rurales** (car dans le domaine foncier les CR fournissent des services (visites commission domaniale, affectation...) non couverts par les dotations budgétaires et pour lesquels ils ne sont pas rémunérés) :
- contribution financière des entreprises agricoles et autres entreprises exploitant les ressources naturelles ;
 - contribution financière modulée des exploitations familiales agricoles et autres exploitants des ressources naturelles (*proposition : ne pas fiscaliser l'occupation à la terre pour les populations locales, dans les zones où il n'y a pas de monétarisation de l'accès à la terre ?*) ;
 - versement de ressources fiscales issues de toute forme d'exploitation des ressources de leur territoire (amodiations, ressources forestières, carrières, etc.).
- ✓ **Les risques/limites potentiels liés à la clarification des droits** peuvent être :
- la possible remise en cause de droits secondaires et délégués déjà acquis ;
 - l'apparition de revendications foncières opportunistes (accaparement par des pouvoirs (locaux ou pas) forts ;
 - le réveil de conflits latents ;
 - le risque de morcellement des exploitations par des modalités de cession et d'héritage introduites, même en prévoyant le renforcement d'un niveau collectif local de régulation (prévoir une sensibilisation des collectifs gestionnaires des droits à ce risque, faire varier les règles de transmissibilité en fonction des zones (et de leurs enjeux)¹⁸ ?).

3 PERSPECTIVES ET DEBATS FUTURS

- ✓ **Mise à disposition des analyses dans le cadre des réflexions nationales sur la réforme foncière prévue par la LOASP**
- ✓ **Apporter (par qui ?) des suppléments à la réflexion, à travers :**
- une expérimentation du système de régulation et mise en œuvre multi niveaux
 - une extension de l'inventaire et analyse à tous les usages non couverts pour l'instant par les projets et actions (analyse de la diversité des droits sur les usages non agricoles dans la zone irriguée, et dans les autres zones non irriguées)
 - une plus grande attention au foncier pastoral
 - une expérimentation d'une reconnaissance plus forte de droits locaux.

¹⁸ Par exemple en zone irriguée, mettre en place un système de reprise qui permet la conservation de la taille des exploitations agricoles (laisser la parcelle à un seul des descendants ?) pour éviter le morcellement, et adopter des règles plus souples dans la zone du Diéri, qui est « un peu plus extensible » ?

ANNEXES

Annexe n°1 : Termes de référence de la mission collective d'analyse

POAS et enregistrement de droits fonciers :

Dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ?

Une démarche pour la gestion décentralisée de l'espace agropastoral et s'appuyant sur la mise en oeuvre d'une forme originale de cartographie participative, le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) a été conçue et expérimentée dans une communauté rurale de la vallée du Sénégal en 1999 par le CIRAD, l'ISRA et la SAED. Elle s'est depuis étendue à toute la vallée par le biais de la SAED.

En matière de sécurisation foncière, ce type de document (POAS) cherche à inventorier les différents usages du territoire (agriculture irriguée, agriculture pluviale, élevage...) en préservant des espaces et des ressources suffisantes pour les activités et en contribuant ainsi à la sécurisation foncière. Le POAS peut être complémentaire d'outils d'enregistrement de droits fonciers, qui permettent pour leur part de sécuriser les titulaires de droits réels et les exploitants concernés par ces usages. En d'autres termes, le POAS devrait garantir un foncier sécurisé, la durabilité des activités et l'enregistrement quant à lui doit favoriser la sécurisation foncière des exploitants.

Cependant pour que la combinaison de ces deux démarches conduise à une sécurisation effective des modes d'exploitation des ressources naturelles en zone rurale, plusieurs fondamentaux sont surement nécessaires. Il s'agit de répondre à des questions diverses et complexes concernant la mise en oeuvre, les méthodes de collecte de l'information, la mise à jour et l'articulation des différents outils participant à la gestion foncière.

1. Comment articuler l'outil POAS et l'enregistrement des droits fonciers ? Quelles sont les démarches d'articulation qui semblent les plus pertinentes pour obtenir une sécurisation foncière des activités et des exploitants ?
2. Dans quelles conditions d'application un POAS peut participer à la sécurisation des activités ? Quelle démarche mettre en oeuvre pour rendre équitables, effectives, efficaces et durables les règles édictées dans un POAS ?
3. Quelles sont les limites de la combinaison de ces deux approches (POAS et enregistrement), en termes de sécurisation foncière ? Quelles mesures complémentaires seraient utiles pour favoriser une plus grande sécurisation foncière ?

Pour répondre à ces questionnements, une mission collective d'analyse sera organisée dans la vallée du fleuve Sénégal du 27 mars au 1er avril 2011. La mission fournira des réponses à ces questions en se plaçant dans trois perspectives complémentaires :

- . Dans le contexte de la vallée du fleuve Sénégal ;
- . Dans les autres contextes ruraux du Sénégal, pour jeter les bases de la faisabilité d'une application des POAS à l'échelle nationale ;
- . Au niveau de l'Afrique de l'Ouest pour un partage d'expérience et une synthèse d'opérations de sécurisation foncière telles que PFR, POAS et gestion foncière décentralisée.

Cette mission se déroulera sur cinq jours et comprendra, outre des visites de terrain, des temps importants d'analyse et de production collective.

Pour obtenir un échange suffisamment riche, la mission mobilisera des personnes ressources sous différentes formes :

- Une mission d'expertise, animée par Patrick d'Aquino (Cirad) et rassemblant les personnalités suivantes :
 - o Sidi Mohammed Seck (UGB)
 - o Seydou Camara (LTS01-S MCA)
 - o Papa Faye (IPAR)
 - o Khaly Fall (SAED)
 - o Aurore Mansion (Negos - Foncier Développement)
 - o Peter Hochet (Negos - GRET)
 - o Hermine Papazian (Cirad)
 - o Vincent Basserie (Hub Rural)
 - o Claire Galpin (GSF)
 - o Kader Ngom (PACR)
 - o Mathias Koffi (PACR, organisateur principal et co-animateur de la mission)

- Un comité de pilotage, composé ainsi :
 - o Alassane Mbengue (DCL/Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales)
 - o Ndiobo Diène (CT/Ministère de l'Agriculture)
 - o Thiémoko Diop (Ministère en charge de l'aménagement du territoire)
 - o Allé Dine (COSMOREF/DGIC)
 - o Vincent Bigot (SCAC/Consulat de France)
 - o Cheikh Ba (IPAR)
 - o Seyni NDAO (SAED)
 - o Alain Diouf (MCA/Sénégal)
 - o Ibrahima Sagna (DAPS)
 - o Cheikh Guissé (PACR)
 - o Malick Sow (SOFRECO/MSA).

La mission pourra faire appel à des personnes ressources locales (agents de la SAED, élus de communautés rurales, représentants des organisations paysannes, des associations de femmes et de la société civile...). Le comité de pilotage veillera à la qualité des résultats de la mission et évaluera les modalités de valorisation de ce travail aux différentes échelles (vallée, nationale, ouest-africaine). Les conclusions de la mission pourront ainsi être restituées et partagées avec le groupe thématique « réforme foncière » mis en place dans le cadre notamment de la mise en œuvre des dispositions foncières de la Loi d'orientation agro sylvo pastorale (LOASP).

Date : du 27 mars au 01 avril 2011

Lieu : Hôtel Gîte d'étape / Richard Toll (4 jours) et Dakar (1 journée).

Annexe n°2 : Grille d'analyse transversale

1) La définition du foncier et des objectifs de sécurisation foncière

Quelle information est il nécessaire de recueillir, inventorier, pour alimenter la définition du foncier et de ses enjeux (qu'est ce qu'on sécurise ? Quel est l'objectif de sécurisation ? Des droits ? Des usages ?)? En ce qui concerne les règles de distribution de l'accès aux ressources naturelles et à la terre aujourd'hui, quels éléments méritent d'être préservés et quelles lacunes doivent être comblées ?

- mesurer comment les populations assimilent l'information et la digère/l'utilise
- comment elles perçoivent le terme « foncier », ce qu'elles en retiennent.

1) La procédure de recueil des informations

Finalelement, quelle information est il nécessaire de recueillir, inventorier ("enregistrement"), pour atteindre les enjeux fixés ? Et pourquoi la recueille-t-on ?

- Nature de l'information
- Niveau de précision de la donnée
- Niveau de débat contradictoire :
 - o Auprès des usagers locaux
 - o Auprès des gestionnaires locaux
 - o Auprès des responsables régionaux et nationaux
- Niveau de publicité :
 - o Auprès des usagers locaux
 - o Auprès des gestionnaires locaux
 - o Auprès des responsables régionaux et nationaux
- Appropriation et disponibilité de l'enregistrement
 - o Auprès des usagers locaux
 - o Auprès des gestionnaires locaux
 - o Auprès des responsables régionaux et nationaux

1) Les droits et règles retenus ou valorisés

Quelles natures de droits/règles sont utiles à retenir dans votre enjeu de sécurisation ?

- Nature des droits et règles retenus :
 - o Usages sécurisés
 - o Acteurs sécurisés
- Niveau de précision retenu :
 - o Pour sécuriser les usages ciblés
 - o Pour sécuriser les acteurs ciblés
- Niveau d'officialisation (village, CR, région, Etat... quel type d'officialisation participative, légaliste)

1) La mise en application des droits ou règles retenus

Quelles formes de mise en œuvre, quelles conditions, d'une effectivité suffisante des règles/droits retenus ? Le processus d'affectation au Sénégal n'est pas appliqué correctement. Il y a actuellement un fossé entre la règle et son effectivité. Est que c'est un problème ? Comment en changer ?

- Mise en application¹⁹ (acteurs à impliquer et responsabilités de chacun, relations entre eux, procédures mises en place...) :
 - o Mode de distribution/répartition
 - o Mode de contrôle et de suivi
 - o Mode de sanction
 - o Mode de mise à jour, d'évolution

¹⁹ Un enjeu peut être atteint avec une mise en application inférieure à 100% (cela dépend de ce que l'on vise)

- Niveau visé de mise en application.

1) Les effets réels, constatés, sur le contexte local

Quels effets sont induits par la forme de sécurisation retenue ?

- Effets institutionnels
 - o La répartition des responsabilités, des compétences, des pouvoirs
 - o La répartition des responsabilités, des compétences, des pouvoirs
- Effets sur l'appréhension de la question foncière (modification de la répartition des pouvoirs, des savoirs, de la citoyenneté)
 - o La perception de la question des parties prenantes
 - o La reconnaissance nouvelle de type de règles/droits
- Effets sur le développement
 - o Productivité
 - o Gestion durable des ressources naturelles
 - o Conflits, paix sociale
 - o Groupes défavorisés
 - o Sécurisation de qui/quoi ? « Insécurisation » de qui/quoi ?

Annexe n°3 : Quelques notes sur les discussions de groupe avec le conseil rural de Ndiayène Pendao

De : Claire Galpin GSF // Groupe : 1

PACR et POAS

Ce n'est plus la même équipe municipale qui met en application les POAS, mais pas de problème car la nouvelle équipe prend en compte ce document qui est utile à toute la population. Le POAS a été initié en 2005 a montré l'existant sur le terrain et comment s'installer sur le terrain. Il détermine la limite entre éleveur et agriculteur et les villages à part. L'opération POAS a initié une réflexion qui n'existait pas avant.

Le PACR a beaucoup aidé en termes de formation sur les questions de sécurisation foncière, a équipé la commission domaniale de GPS qui facilitent les travaux sur le terrain, notamment en enquête préliminaire qui se faisait à la chaîne d'arpenteur. Le registre foncier actuel prend en charge toutes les situations légales et a fait l'objet de discussions. Il y a de nouvelles informations qui sont pertinentes.

Presque tout le monde a des terres, soit en propriété soit en location ou prêt pour survivre.

Quel problème se pose du fait du manque de matérialisation des zones ?

Savoir où on est pour être dans la bonne zone (habitation, élevage, agriculture). Il faut matérialiser les zones, les points d'abreuvement. Tout ce qui est signalisation routière fait défaut pour la gestion du bétail.

Les participants aimeraient continuer à être formés. Ce qui existe aujourd'hui est connu et important.

Combien de demandes d'affectation des étrangers ?

Il n'y a aucune demande d'affectation et donc pas de délibérations.

A qui faut-il s'adresser pour obtenir un petit lopin de terre ?

A la CR mais le prêt de terre est une pratique courante. Tout le monde sait qu'il y a des Diomleydi. Pour ceux qui ont des terres traditionnelles, ce sont leur terre. Certains sont passés par le conseil rural (Cr). Certains pensent que l'affectation sécurise.

Le délai de 6 mois pour régulariser ?

L'information est au cœur de la réponse. Si le propriétaire sait on peut lui prendre sinon il a raison.

Si une communauté met des règles en place, il faut les appliquer. Si on ne les applique pas on les enlève et on en met d'autres à la place.

Si cela devient légal est ce qu'enregistrer la terre est quelque chose de bon ou est ce que c'est plus de problème ?

En majorité ils préfèrent rester comme avant car c'est la solidarité de la famille même si cela est illégal. La terre est notre vie. On ne peut pas l'arracher comme cela.

La loi est dans les documents. On ne la refuse pas mais si le délai de régularisation est de 6 mois, cela n'a pas de sens. Ici ils n'ont que la terre. Régulariser demande des moyens qui engendrent des frais, notamment de bornage (15 000 FCFA par hectare) mais aussi pour la mise en valeur.

A qui sont affectés les terrains avec affectation ?

En général à la communauté

Que faire de plus ?

- Des titres fonciers qui soient transmissibles
- Une cartographie des bornages
- Délimitation des limites de CR. Pas de problème dans les terroirs car les vieux ont des repères. Attention aux limites qui coupent les relations.

Dans le mode traditionnel il ya des repères ; par exemple pour les travaux forcés qui se font jusqu'à la limite du village.

Délimiter 2 CR par les villages ? On ne peut répondre car chacun a ses ambitions.

Affectation et héritage ?

Plusieurs cas de figure selon que les enfants sont candidats ou non à l'agriculture. Si tous sont candidats, on peut partager à la CR ou s'organise en GIE pour garder la parcelle agricole dans les mains des enfants.

Autre cas de figure 2 types de bénéficiaires ceux qui ont en terre traditionnelle on fait appel au Diomleydi pour transmettre aux enfants. Ceux qui n'avait rien et à qui on a affecté une terre.

La coexistence des deux est difficile et selon les cas on peut engendrer une guerre en ne respectant pas le patrimoine lignager.

D'une manière générale, les migrants font allégeance au propriétaire traditionnel.

Quelles questions n'a-t-on pas posées ?

- On a seulement parlé de terre mais pas de mise en valeur et des moyens importants nécessaires à la mise en valeur.
- Disposer de formation en gestion des affaires courantes du village
- Disposer de module de formation sur les POAS
- Combien de chefs de village présents ?
- Financement ?

De : Seydou Camara MCA // Groupe : 2

Lors des discussions du groupe auquel j'ai participé, les notes prises n'ont concerné que les aspects qui m'étaient plus ou moins nouvelles. Elles peuvent être structurées en deux points.

La question de la mise en œuvre du POAS

- L'existence de règles officielles au niveau de la Communauté Rurale (CR) est reconnue et bien appréciée, « mais les problèmes continuent à se régler sous l'arbre à palabre ». Pourquoi cet état de fait ? Aucune réponse claire n'est donnée ; sinon « l'arbre à palabre » (comprendre ici : traitement des litiges entre autorités villageoises/coutumières et populations concernées) est plus commode ; les règles et les cadres nouvellement retenus ne valent pas encore l'abandon.
- Depuis l'adoption du POAS en 2005 beaucoup de choses ont changé dans les réalités socio-économiques de la CR. Une partie des règles qui étaient retenues méritent d'être réajustées.
- En prolongement des dispositions organisationnelles retenues pour l'application du POAS (commissions de zone de gestion, notamment), l'équipe du conseil rural met en place des cadres villageois de concertation.

Loi sur le domaine national/Affectation et enregistrement fonciers

- Généralement les terres des Périmètres Irrigués Privés installés par les villages ou les familles disposent d'affectation par le conseil rural. Mais sur les terres de culture traditionnelle de décrue il n'est pas sollicité d'affectation par le conseil rural.
- Il n'y avait pas une bonne compréhension de la loi sur le domaine national. Maintenant, il est bien perçu qu'elle peut être utilisée pour exploiter, en irrigué, beaucoup de terres qui n'auraient pas pu l'être dans le système traditionnel.
- Dans le cadre du projet Ngalenka amont²⁰ la répartition des unités d'irrigation aux différents villages de la zone a été l'occasion de négociations entre différentes communautés lignagères propriétaires traditionnelles et entre ces communautés et des villages (comme celui de Ndiayène Pendaou) qui ne sont pas des propriétaires traditionnels. Des accords ont pu être trouvés pour que tout le monde soit servi. Des communautés propriétaires ont accepté que des villages sans droits traditionnels soient installés sur des terres qu'elles détenaient ; certains propriétaires traditionnels ont pu occuper des parties de terres d'autres propriétaires traditionnels ; etc. Cet exemple est donné pour montrer qu'en cas d'aménagement des terres sur financement (rentabilité de loin supérieure au système d'exploitation traditionnel) il est possible de s'entendre pour l'accès à la terre de tout le monde. Aujourd'hui, tous les GIE exploitant les différentes unités d'irrigation disposent, chacun, d'une affectation de terre de la part du conseil rural.
- Il y a une «harmonisation» en cours des affectations. Cela consiste à vérifier l'authenticité des affectations faites l'ancien conseil rural.
- Il est retenu par le conseil rural actuel que chaque demande de terre doit être accompagnée d'un projet d'utilisation de la terre sollicitée.
- J'ai remarqué que l'ancien registre foncier n'est rempli que sur deux pages, les enregistrements ne couvrent la période de 2007 à 2009.

De : Vincent Basserie // Groupe : 3

Je ne retiens ici que les aspects qui me semblent importants et qui n'ont pas déjà été mentionnés dans les autres comptes-rendus.

Membres du conseil rural présents dans le groupe :

* 2 chefs de village

* 1 conseiller

* le Président de la commission domaniale (depuis 2009)

* le vice-président de la commission domaniale (idem), également chef de village

Activités du PACR : il y a eu un bon dialogue qui a abouti à un consensus sur le contenu du registre foncier.

POAS : l'absence de matérialisation des limites semble être vécue comme un véritable problème (« chaque jour il y a problème »). Mais améliore quand même la cohabitation entre agriculture et élevage. Surtout, le processus POAS « a amené des réflexions qu'on n'avait pas avant ».

²⁰ Projet d'aménagement d'un millier d'ha dans la CR de Ndiayène Pendaou financé par la coopération allemande (études et travaux réalisés entre 1998 et 2000) avec d'œuvre de la SAED.

Affectation : son avantage, c'est que « personne ne viendra prendre ça ». Sur les terres coutumières : d'une part, si tu n'exploites pas, ils disent qu'ils peuvent mettre quelqu'un là-dessus. Mais références nombreuses aux autorités coutumières.

Affectation (2) : matérialiser les limites et avoir une carte de la parcelle seraient nécessaires.

Limites des CR et des terroirs : délimiter les CR, c'est nécessaire (ils ont insisté et étaient unanimes) mais ça va poser des problèmes (on ne connaît pas les ambitions des autres ; en outre, il y a « interpénétration des CR » : certains ont des champs dans une autre CR). A l'inverse, délimiter les terroirs, ça ne va pas poser de problème, mais ça ne sert à rien. Au contraire, ça va créer des murs au sein de la CR (à l'inverse d'autres pays, ce sentiment d'appartenance communautaire au sein d'une collectivité locale semble fort).

Droit d'héritage : si une parcelle est affectée, elle doit inévitablement retourner aux enfants du défunt (« sinon ça va faire plus de morts »). Par contre, ont été cités des cas où l'héritage peut poser problème et le « retour » de la parcelle au niveau du conseil rural est jugé utile.

Droit d'héritage (2) : suite à la première discussion sur le droit d'héritage, le vice-président de la commission domaniale demande : mais si j'ai obtenu l'affectation d'une parcelle exploitée par ma famille depuis des générations, à ma mort mes enfants vont bien hériter directement de la parcelle sans passer par le conseil rural ? Il ne conçoit pas que les conséquences légales de l'affectation viennent restreindre ses droits coutumiers.

Légalisation des transactions foncières : cela serait-il positif ? Réponse : non, cela relève de la solidarité de la famille (cette réponse ne porte-t-elle que sur les transactions non monétarisées ?? Pas eu le temps d'approfondir).