

2786

# FORUM SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

.....  
Atelier de validation du RNDH 2003

.....  
Communication complémentaire

**« L'enjeu de la question foncière dans le développement local »**

21 Avril 2004

Papa Aly SOW – juriste consultant

## SOMMAIRE

### I – Introduction générale

– Présentation de l'essentiel de la réglementation en vigueur( LDN, L décentralisation, LOASP....)

### II – Analyse de la réglementation en vigueur

1 – Analyse de la gestion foncière

2 – Analyse de la LOASP

### III – Perspectives pour un développement humain durable

### IV – En guise de conclusion

### V – Annexes

5 – 1- Listes des textes de loi

5 – 2 -Bibliographie

5 – 3 -Terme de références du consultant

## I - INTRODUCTION GENERALE

1 - L'un des domaines de compétence les plus importants et des plus sensibles constitue la gestion foncière mais le paradoxe est de constater un rendez-vous manqué entre la décentralisation et le foncier. Il est à remarquer pratiquement partout en Afrique occidentale, le foncier ne fait pas partie des compétences réellement transférées à part quelques exceptions ; l'État entend conserver la maîtrise de la terre, même si des évolutions inverses commencent d'être esquissées dans certains pays<sup>1</sup>.

Cependant, le Sénégal s'est assez tôt prononcé sur la question foncière, enjeu de multiple débats et conflits, tout en s'orientant vers une politique de décentralisation. Celle – ci s'est voulue progressive et itérative. S'agissant toujours du foncier, il a continué à représenter un enjeu de taille en raison du nombre d'acteurs mais également de son caractère socialement sensible.

La question foncière a été maintes fois visitée et revisitée. L'importance du sujet et son rôle imminement stratégique font qu'il reste cependant toujours des pans à observer ; ainsi ; dans la perspective de l'élaboration du RNDH, il est fondamental pour assurer une bonne visibilité du développement local de s'y arrêter d'autant que la plupart des conseillers comme de nombreux observateurs s'accordent à souligner que sa maîtrise est un élément incontournable pour une gestion véritablement décentralisée. Par ailleurs, le nombre de plus en plus consistant d'acteurs, combiné avec les niveaux d'intervention permet d'apprécier combien les enjeux autour du foncier ; de la terre sont considérables et multifformes.

### *Brève présentation de la législation*

Il paraît important de passer un peu en revue les principaux textes régissant le foncier sénégalais. Le cadre juridique réglementant le foncier englobe d'une part la Loi sur le Domaine National du 17 juin 1964 et ses textes d'application y compris le décret 80-268 portant organisation des parcours de bétail; mais aussi le code du domaine de l'Etat qui découle de la loi 76-66 du 02 juillet 1976 et quelques textes coloniaux qui ont été intégrés dans l'arsenal juridique sénégalais. A ces dispositions, on peut ajouter le nouveau régime des collectivités locales fixé par la loi 96-06 complétée par la loi 96-07 du 22 mars

<sup>1</sup>Ibrahima Diallo, effectivité du droit sénégalais des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation administrative, thèse de Doctorat de Paris I PANTHEON-SORBONNE, 2002. **Alain Robsguot,**  
FONCIER ET

1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales. En d'autres termes, le foncier sénégalais reste très largement dominé par la domanialité nationale, elle occupe environ 90 à 95% du territoire national ; le reste est partagé entre les terres qui font l'objet d'une appropriation privée et celles qui font l'objet d'une appropriation publique. S'agissant du domaine de l'Etat, nous l'évoquerons juste sans y insister puisque notre champ d'investigation est plutôt tourné vers le local. La loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat se compose de 61 articles qui régissent le domaine public et le domaine privé, les deux composantes du domaine. Il faudrait par ailleurs souligner qu'il existent des terres sous titre privé qui sont régies pour l'essentiel par le décret de 1932. Elles sont confinées pour la plupart dans les zones urbaines, elles sont en terme de surface, peu étendues et sont un reliquat du système d'immatriculation.

- En ce qui concerne l'écrasante majorité des terres du Sénégal ; elles sont régies par la loi du 17 juin 1964. Le domaine national englobe des terres variées, diversement occupées et à vocation, que la loi classe en quatre catégories (art.4 à 7) que sont :
  - les zones urbaines : constituées par les terres situées sur les territoires des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation en la matière ;
  - les zones classées : Ce sont les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement ;
  - les zones des terroirs : Ce sont les terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture et l'élevage ;
  - les zones pionnières : correspondent aux autres terres réservées pour les programmes d'aménagement et les plans de développement.

S'agissant de la gestion, il apparaît qu'aux termes de l'article 2 de la loi sur le domaine national , l'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en œuvre rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Ainsi, le domaine national n'appartient ni à l'Etat, ni aux privés, mais à la nation et intègre, à ce titre, le patrimoine de celle-ci. Cela implique un certain nombre de conséquences dont certaines sont relatives à l'interdiction de la spéculation et de toute autre transaction en matière foncière conformément aux articles 13 du décret 64-573<sup>2</sup> et 3 du décret 72-1288<sup>3</sup> ;

La terre est ainsi un outil de travail affecté aux paysans comme le stipulent les articles 3 et 19 du décret 72-1288. Ceux-ci y exercent un *droit d'usage*. Elle est à ce titre conçue comme un espace de développement et non comme un bien juridique.

Cependant, l'État détenteur du domaine national, peut devenir « propriétaire » en vertu du principe *d'expropriation pour cause d'utilité publique*<sup>4</sup>. Par ce procédé, l'État peut élargir son domaine et celui des particuliers. Mais il faut préciser que le principe de l'expropriation ne doit s'appliquer qu'aux cas de propriété résultant d'un titre. Dès lors que le domaine national exclut la propriété, on ne peut plus parler d'expropriation pour ces terres là mais seulement pour les terres immatriculées sinon, il faut parler de purge des droits coutumiers pour reprendre l'expression du professeur Etienne Le Roy.

En ce qui concerne l'aspect pastoral, il est important de le souligner puisqu'il constitue un maillon important des activités de développement local ; il est pris en charge pour l'essentiel par le décret 80-268 du 10 mars 1980. Ce dernier organise les parcours de bétail et définit les conditions d'utilisation des pâturages et des points d'eau pastoraux. Ce texte vient mettre en application les dispositions de la loi 72-25 qui confère aux Conseils ruraux des compétences en matière de création de chemins de bétail.

Enfin en ce qui concerne la décentralisation nous essaierons de présenter tour à tour d'abord la loi 72-25 et ensuite les lois de 96.

La loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales ainsi que les lois abrogeant et remplaçant certains de ses articles et décrets d'application ; marque la première phase effective de la décentralisation. Elle

<sup>2</sup> Journal Officiel de la République du Sénégal du 29 août 1964, p. 1183.

<sup>3</sup> Journal Officiel de la République du Sénégal du 18 novembre 1972, p. 1884.

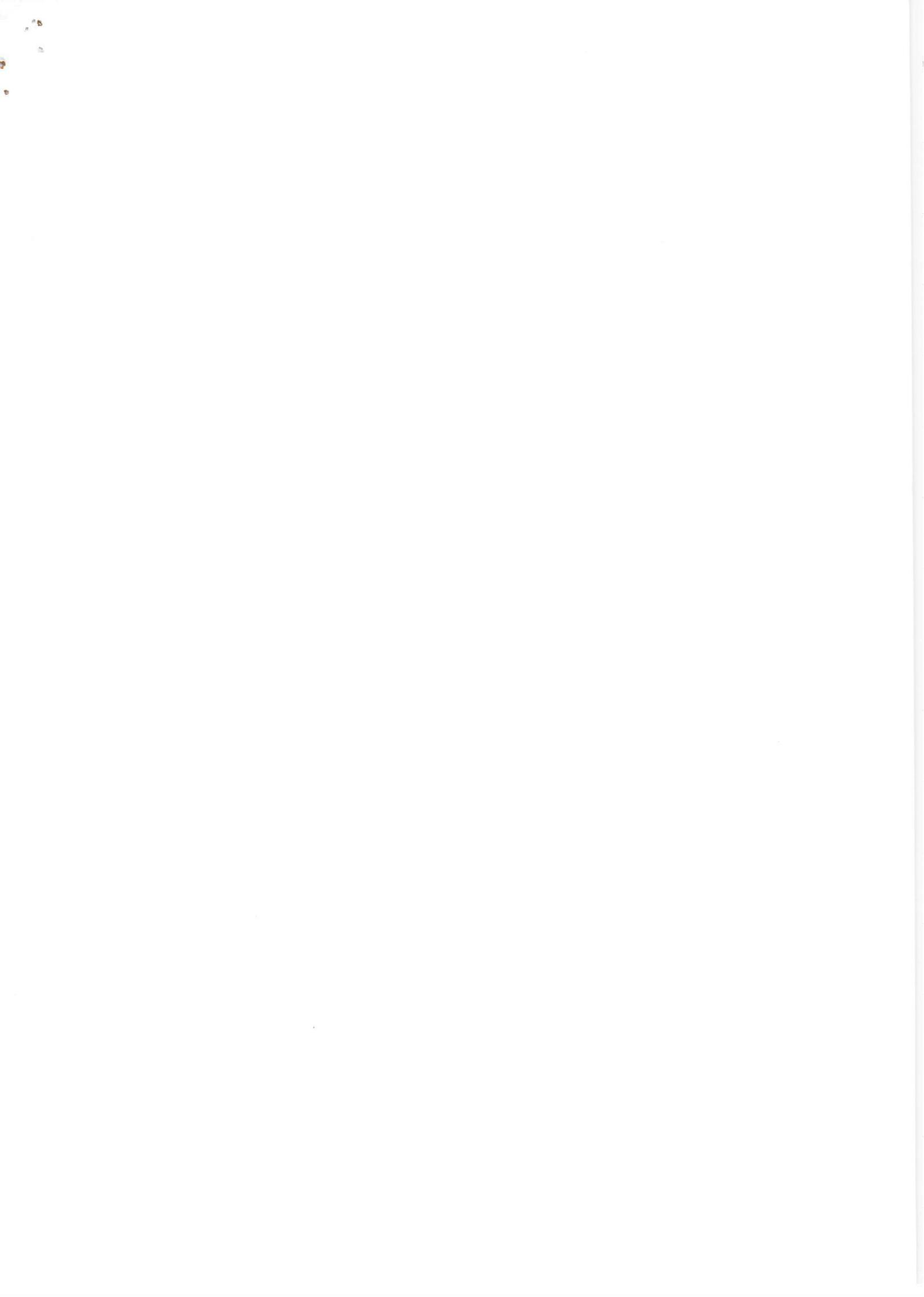
définit la communauté rurale comme une personne morale de droit public, dotée d'une autonomie financière et regroupant un certain nombre de villages situés dans un même terroir et ayant des intérêts communs. Cette loi de 72 est indissociable de la loi 90-37 du 08 octobre qui vient la modifier. Elle marque la seconde phase de la décentralisation et vient apporter des innovations dans la gestion de la communauté rurale. En effet, le président de la communauté rurale devient l'ordonnateur du budget en lieu et place du sous-préfet et le conseil rural, organe délibérant de la communauté rurale, gère les terres et le budget.

Avec la loi 96-06 portant code des collectivités locales et 96-07 portant transfert de compétence aux régions, communes et communautés rurales du 22 mars 1996 et ses décrets d'application, c'est la troisième phase de la décentralisation qui se met en place. A ce stade, la région est érigée en collectivité locale dotée de la personnalité morale ; d'une assemblée élue au suffrage universel et de l'autonomie financière. Cette phase dite de régionalisation répartie prudemment les compétences jusqu'ici exercées par l'Etat, entre les régions, communes et communautés rurales dans la perspective d'une meilleure harmonisation du développement local. Elle permet à l'Etat , ainsi à l'Etat d'abandonner aux collectivités locales, la solution des problèmes qui les concernent et de prendre seulement en charge les problèmes d'intérêt général. Neuf domaines de compétences dont les affaires domaniales sont ainsi transférées aux collectivités locales.

Les compétences des deux principales collectivités de base dans le domaine foncier peuvent être ainsi résumé :

---

<sup>4</sup> Article 13 de la loi sur le domaine national « L'Etat peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terres ou affectées par décret en vertu de l'article 11, que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique ».





Compétences de la commune	Compétences de la communauté rurale
<p>-gestion des zones urbaines immatriculées et reversées aux communes pour servir de projets d'équipements collectifs</p> <p>-attribution des parcelles par une commission présidé par le maire et mise en place par un arrêté municipal, NB : les PV sont approuvés par le représentant de l'Etat(préfet et gouverneur)</p>	<p>-lotissement pour l'habitat rural ;</p> <p>-affectation et désaffectation des terres du DN (en zone de terroir) ;</p> <p>-avis : sur l'amodiation des zones de chasse délivré par le conseil régional, sur les projets initiés par l'Etat ou les particuliers sur le DN ;</p> <p>-création et délimitation du parcours du bétail ;</p> <p>-élaboration de POAS et de plan d'aménagement :</p> <p>-droit d'usage du DN ;</p> <p>-gestion du domaine public et privé de l'Etat ;</p> <p>-autorisation d'installation d'habitation et de permis d'occuper ;</p> <p>-gestion des conflits fonciers</p>

Ces compétences en matière foncière relèvent des lois 64-46 sur le domaine national(DN) mais également de la loi 76-66 du 02 juillet portant code du domaine de l'Etat et des lois du 22 mars 1996 notamment la loi 96-06 (art.195) et 96-07 (art.18 à 27). Dans la pratique, la communauté rurale a plus de compétences générales que lui confère l'art.195 que de compétences transférées notamment en ce qui concerne le domaine national. Par ailleurs, plusieurs organes et autres acteurs interviennent dans la communauté rurale et dans la commune.. Il s'agit pour :

- la commune : en ce qui concerne les organes il y a le conseil municipal (organe délibérant) et le maire (organe exécutif) ; quant aux acteurs intervenant dans la commune, on peut retenir le représentant de l'Etat ( le préfet), le service des impôts et domaines ; l'urbanisme ; le cadastre ; les services techniques des eaux et forêts ; les services déconcentrés de l'Etat ( dans la région et le département) le conseil régional et l'agence régional de développement (ARD).
- la communauté rurale : le conseil rural (organe délibérant )et le président du conseil rural (organe exécutif) constituent les organes de la CR. En ce qui concerne les acteurs y intervenant ; outre le représentant de l'Etat (le sous préfet ) ; il y a les chefs de village ; le centre d'expansion rural polyvalent ; les autres services techniques déconcentrés de l'Etat, le service des impôts et domaines ; le cadastre ; le conseil régional et enfin l'ARD..

Les attributions de ces organes peuvent être perçues de la manière suivante :

- Le conseil municipal délibère sur :
  - l'attribution des parcelles du domaine national sises dans la zone urbaine ( art. 18 à 27 loi 96-06 du 22 mars 1996) ;
  - les avis sur le projet et opérations initiés par l'Etat ou autres particuliers sur le domaine public, maritime ou fluvial ;
  - la gestion des zones du domaine public, maritime ou fluvial doté de plans d'aménagement spéciaux pour la partie de ces zones dont la gestion est déléguée à la commune par l'Etat (art.20 de la loi 96-07)
  - la gestion des terroirs agricoles situés dans les zones urbaines ( loi 64-46 du 17 juin 1964 ; décret 72- 1288 modifié) ;
  - les plans d'occupation des sols et d'aménagement des terres ( loi 96-06 du 22 mars 1996)
- Le maire quant à lui est chargé de :
  - l'exécution des délibérations du conseil municipal en matière domaniale (art. 116 L96-02 )
  - la présidence de la commission d'attribution des parcelles issues du lotissement urbain.

Au niveau de la communauté rurale ; le conseil rural :

- délibère sur la création et la délimitation des parcours de bétail (loi 96-02 du 22 mars 1996)
- donne son avis sur l'amodiation des zones de chasse (L96-06)
- donne son avis sur les projets initiés par l'Etat ou autres particuliers sr les terres du DN, et le domaine privé maritime et fluvial ;
- délibère sur les servitude de passage et la vaine pâture ;
- délibère sur les lotissements destinés à l'habitat rural ;

- affecte et désaffecte les terres du DN ( art. 195, L96-06 et 24 L96-07 du 22 mars 1996.

Le président du conseil rural exécute les délibérations du conseil rural en matière domaniale (art. 212 du code des collectivités locales)

Le chef de village siège de droit dans la commission domaniale lorsqu'elle intervient dans son terroir.

Il est important de souligner le rôle au niveau de la commune du préfet en matière domaniale et du sous préfet pour la communauté rurale ; ces derniers par dérogation au principe du contrôle de légalité a posteriori des actes des collectivités par le préfet, pour la commune et de l'approbation des délibérations du conseil rural ; ils ont un pouvoir d'approbation préalable.

A coté de ces dispositions législatives sur le foncier, il convient d'introduire le projet de loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui à terme, si elle est adoptée et promulguée , devrait aboutir sur une réforme foncière.

Il s'agit en fait d'un projet de loi. Il tient en 82 articles qui sont scindés en 5 titres subdivisés en 19 chapitres dont un seul (chap.6) de deux articles est consacré à la réforme foncière. Elle y est simplement annoncée et considérée comme une des stratégies passées en revue par le titre III intitulé « Stratégies de développement Agro-Sylvo-pastoral ». On y dégage les principes sur les quels repose la future politique foncière (art.22 al. 2). Ces principes tournent autour :

- de la protection de l'exploitant individuel et les droits fonciers des communautés rurales d'une part; introduire la succession des terres
- à travers la « cessibilité encadré de la terre » permettre la mobilité foncière ;
- envisager l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.

L'alinéa 3 du même article dégage quant à lui les objectifs visés et qui tournent autour de la sécurité foncière, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ainsi que la dotation en moyens des collectivités locales mais aussi de l'Etat.

Un délai de deux ans qui commence à courir à partir de la promulgation de la loi a été posé par le second article (art.23) du chapitre. On rencontre souvent ce

Communauté rurale". Ce détournement de la loi est facilité par la non définition de la mise en valeur et l'absence de contrôle de l'effectivité de celle-ci qui rendent impossible toute désaffectation pour défaut de mise en valeur. Le profil dégagé ainsi par la loi sur le domaine national pour accéder au foncier n'offre pas une bonne opportunité, surtout en milieu rural sauf s'il a un projet d'intérêt national, pour le secteur privé externe de participer efficacement au développement de la communauté rurale. Il y a aussi une forte survivance des pratiques coutumières qui se manifeste surtout au niveau de l'application ; ainsi les collectivités locales font une application partielle des « exigences textuelles ». Cela se traduit par le fait que ces collectivités font un « choix » quant aux dispositions de la loi à appliquer ou non. Ainsi, remarque-t-on que ne sont appliquées que les dispositions avantageuses pour ces dites collectivités locales. Avec une certaine résistance des coutumes, les collectivités décentralisées appliquent de façon très stricte les dispositions textuelles qui seraient les plus conformes aux coutumes existantes.

On peut dire qu'à chaque fois que le droit coutumier et le droit moderne seront convergents, l'application est stricte.

Il apparaît que depuis son indépendance, le Sénégal a poursuivi un processus progressif de décentralisation.. Les réformes les plus récentes (1996) ont consacré la création de nouvelles collectivités locales (régions et communes d'arrondissement à Dakar) ainsi que le transfert de nouvelles compétences dans plusieurs domaines dont le foncier. La gestion domaniale, plus encore que le foncier, devrait constituer la compétence fondamentale des autorités locales, en particulier celles dites du niveau de base donc la commune ou la communauté rurale. Or, le contrôle de la terre permet d'abord l'exercice des compétences de base des collectivités, par exemple l'aménagement de l'espace, la mise en place des voiries et équipements de base, les lotissements dans les zones urbaines. C'est l'argument de fonctionnalité. de la question foncière. Mais la gestion domaniale permet ensuite de créer les conditions d'une meilleure disponibilité des ressources locales. La loi 72- 25 du 19 avril a favorisé la mise en place des modalités institutionnelles relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales en l'occurrence les communautés rurales. Ce texte, il convient de le souligner, n'avait pas pour effet de créer un

domaine spécifique privé des collectivités en question . Il leur confiait la gestion d'une partie du domaine national, par délégation de l'Etat, sans permettre, de quelque manière que ce soit, un transfert de propriété ou quelque autre évolution définitive des droits sur le sol. Ce transfert au local n'était donc que relatif, d'autant que jusqu'à présent, les décisions des conseils ruraux devant être ratifiées par les sous-préfets.

D'une manière générale, la revue des compétence des collectivités en ce qui concerne le domaine national et la décentralisation, on ne peut pas considérer qu'il y a une forte amélioration de la capacité foncière des collectivités locales notamment le conseil rural. En effet, si pour l'alinéa 2 de l'article 24 de la loi 96-07, la consistance du domaine national n'est pas altérée, la domanialité nationale est vidée de son sens dans la mesure où les décisions les plus importantes relatives à l'utilisation des terres sont prises directement par l'Etat et sous sa seule autorité. L'article 27 non seulement quant à lui confirme la limitation du pouvoir foncier des conseils ruraux mais sa portée est beaucoup plus large ; en effet, sans toucher à la consistance du domaine national, ce texte modifie totalement les conséquences qui s'attachent à cette domanialité et de facto , soustrait au pouvoir foncier local toutes les terres qui présentent un intérêt économique<sup>5</sup>. En définitive, il apparaît que les lois du 22 mars 1996 consacre et confirme la place prépondérante de l'Etat dans la gestion du foncier surtout rural qui donne juste un pouvoir consultatif aux conseils ruraux.

La question de la réforme se pose ; la LDN fêtera bientôt ses 40 ans ; quelle attitude adopter à son endroit ? Faudra -t-il la réformer ; l'idée fait fortement son chemin ; déjà, depuis 1996, l'Etat dispose d'un document de base devant servir à la réforme de la loi sur le domaine national ; il s'agit du « plan d'action foncier du Sénégal ». Ce plan proposait trois scénarii qu sont :

- le statu quo qui repose sur le maintien du dispositif législatif actuel en son intégralité
- une option dite libérale ; cette option suggérait une appréhension des terres du pays sur la base d'un marché foncier libre
- enfin, l'option mixte qui s'efforce de favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur maintenant leur pouvoir d'attribution.

Ces propositions ont été depuis lors soumis à l'appréciation des différents acteurs qui sont en train de se positionner ; l'Etat lui n'a pas fini de se positionner et pour jouer son rôle de régulateur avait retiré de la première mouture de la loi d'orientation agro sylvo-pastorale la proposition de réforme foncière qu'il y avait glissé.

<sup>5</sup> l'art.27 de la loi 96-07 dispose que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial restent sous la gestion directe de l'Etat.

## 2 - Analyse de la loi agro-sylvo-pastorale

Ce projet de loi agro-sylvo-pastorale reflète la volonté des autorités de vouloir s'engager dans la modernisation de l'agriculture sénégalaise, en passant entre autre par le support de l'agriculture, la réforme foncière et en particulier la loi sur le domaine national. «Une politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée nationale dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la présente loi». Cet article (23) du chapitre (6) du projet de Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (L.O.A.S.P), anciennement intitulé loi d'orientation agricole dans sa première mouture. Dès l'entame, les organisations paysannes en particulier, avaient émis de sérieuses réserves par rapport à la partie concernant le foncier. En effet, le texte sur la compétence des conseillers ruraux constitue un recul par rapport aux dispositions contenues dans les textes de la décentralisation. En effet comme le relève M. NGAÏDE enseignant à l'UCAD<sup>6</sup>, les conseils ruraux sont réduits à affecter les terres du domaine national réservées aux exploitations agricoles familiales. En fait la conjonction de ces dispositions avec celles de l'article 27 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 qui stipulent que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial restent sous la gestion directe de l'Etat ; ne permet-elle pas d'entrevoir une centralisation de la décentralisation en d'autre terme un croc en jambe à la décentralisation ?

Les autorités semblent avoir cédé pour rechercher un consensus, attitude qui aurait du être le principe surtout sur un thème aussi sensible porteur de conflits. Et cela malgré les précédentes rencontres autour des propositions du plan action foncier. Cependant, lors de l'atelier d'information et de sensibilisation organisé par l'Agence nationale de conseil agricole et rural (Ancar), en partenariat avec les commissions chargées de l'aménagement du territoire et du développement rural et de la décentralisation de l'Assemblée nationale ; l'honorable député Mamadou DIOP Castro déclarait «Si le consensus n'a pu se dégager, c'est certainement parce que les producteurs font de la résistance sur les orientations, dès lors que l'Etat veut se détourner de la production et de la commercialisation et gérer les grandes exploitations.» ; le Ministre de l'agriculture après avoir reconnu que des problèmes, il y a toujours eu et qu'il y en aura toujours mais que la concertation sera privilégié en ce qui concerne le foncier et d'ailleurs, «Certaines organisations de producteurs ont déjà terminé leurs réflexions. Le gouvernement est en train de faire la même chose. Quand on aura terminé, on procédera à la jonction des différents textes et on aura la même concertation avec tous les acteurs pour avoir un projet de loi consensuel sur la gestion foncière au Sénégal... Tout le monde est d'accord qu'on ne peut faire

<sup>6</sup> M. Ngaïde : Projet de loi d'orientation :Un cheval deTroie pour réformer le statut foncier in Walfadjri du 21 MAI 2003 N+3353 P7,8

progresser notre agriculture si nous ne changeons pas la façon de gérer la terre»

Ainsi, on peut s'accorder pour souligner que :

L'efficacité de la gestion foncière est une condition du développement durable parce que :

- Une saine gestion foncière peut seule améliorer la productivité du sol
- La gestion foncière est garante du statut du sol et des investissements
- L'amélioration de la gestion foncière accompagne les réformes foncières et économiques

1) Une saine gestion foncière peut seule améliorer la productivité du sol

Le développement économique repose sur la mobilisation des ressources humaines et naturelles. Le sol fait partie des ressources naturelles : ressource qui participe à la croissance économique et qui, étant limitée, doit être gérée

La productivité du sol est aussi importante que la productivité du travail. Cela concerne l'intensification de l'agriculture, mais également l'usage cohérent du sol pour l'habitat, les équipements et les activités productives.

La protection des zones naturelles et publiques que procure la gestion des sols a également un impact à long terme sur l'économie.

Dans les pays anciennement industrialisés, la sûreté de statut du sol est globalement assurée. Mais dans les pays où la propriété immobilière privée est nouvelle parce que les terres ont longtemps appartenu à l'État, ou parce que la gestion y était traditionnelle et informelle, une gestion foncière renouvelée est devenue essentielle pour la création d'une économie moderne.

*2) La conservation foncière est garante du statut du sol et des investissements*

Les Nations Unies ont placé dans les droits fondamentaux des populations la sécurité dans leur habitat, leur travail, leur communauté et leur environnement.

La sécurité et la confiance qui résultent du système d'enregistrement des droits fonciers sont aussi importantes que la confiance dans le système bancaire ou la monnaie.

Un statut du sol mal assuré est facteur de pauvreté rurale et urbaine, particulièrement quand cela se combine avec forte croissance démographique et analphabétisme..

Pour l'agriculture, la construction et l'industrie, la conservation foncière est en mesure d'accroître considérablement la productivité du sol, parce que les investissements et les financements reposent sur l'enregistrement fiable des titres et des droits. La condition est que les procédures d'enregistrement des droits et le cadastre soient distincts : l'enregistrement des droits apporte la sécurité sur le sol (propriété, hypothèques, baux, servitudes...), le cadastre est une base de données où sont croisées les éléments graphiques et textuels qui définissent les parcelles, ce qui demande de longs délais de réalisation.

L'enregistrement des droits joue également en faveur de l'État et des servitudes publiques. Généralement, mieux la gestion foncière est assurée, plus le droit de propriété au sens absolu du terme est limité. La gestion publique de l'occupation des sols et les limitations du droit à construire ne sont possibles que si le statut des sols est contrôlable.

### *3) L'amélioration de la gestion foncière accompagne les réformes foncières et économiques*

L'application de procédures saines d'enregistrement des droits est un préliminaire à la réalisation pratique des réformes foncières, et en conséquence de la gestion durable et équilibrée des sols.

Globalement, l'objectif de la gestion foncière est :

- de garantir le statut du sol, les prêts, et la sécurité nécessaire au développement et au contrôle du marché foncier,
- de protéger les terrains publics, réduire les conflits et servir de base à la taxation foncière,
- De faciliter les réformes foncières, d'améliorer la planification urbaine, la programmation des infrastructures, la gestion de l'environnement et également, de produire des statistiques.

cependant le maintien déjà dans l'exposé des motifs du projet de loi de la subdivision de l'agriculture avec la modernisation de l'agriculture dans une

La situation apaisée passera aussi, par le détachement plus net du foncier des pratiques coutumières afin de permettre à tous les acteurs en particuliers, les femmes et les jeunes d'avoir un meilleur accès à la terre ; en effet la difficulté pour ces catégories d'acteurs tient plus des pratiques coutumières que des dispositions législatives. De plus la dernière constitution du Sénégal vient affirmer avec force l'égalité des femmes et des hommes pour l'accès à la terre. Il est à noter que même si beaucoup d'arguments militent en faveur de la thèse de l'exclusion de la femme sans que de sérieux arguments soient développés. La plupart de ces thèses non seulement globalisent mais en plus ne situent pas la femme dans son contexte social auquel elle appartient.

Enfin le foncier ne doit pas être une question « d'autorités » la société civile et toutes les autres organisations doivent participer à l'effort de recherche de solutions et aucun acteur ne doit être ou se sentir exclu. Par conséquent une démarche itérative permettant une appropriation des solutions dégagées constitue un facteur non négligeable pour une solution pérenne.

#### IV - En guise de conclusion

Qu'est-ce qui compte en définitive, la terre en tant que bien juridique ou la terre en tant que support d'occupations qui doivent être juridiquement stabilisées, sécurisées ? Les enjeux sont multiples, comme les préoccupations et attentes des divers acteurs concernés. L'homme d'affaires, le banquier, pour ne citer qu'eux, ont besoin de certitude. Les traités OHADA<sup>7</sup> ne font que mettre un accent supplémentaire sur l'exigence d'un droit défini clairement, fixé avec précision, authentifié et garanti par l'État. La propriété en tant que droit déterminé, réel, peut et semble donc devoir rester un statut foncier de droit commun. Dans le même temps, pour la plupart des intervenants, la sécurité de l'occupation du terrain, pour des fins le plus souvent personnelles, d'exploitation, d'habitation, de cueillette, est l'attente essentielle. Il faut donc faire évoluer le système pour créer les conditions de satisfaction de ces diverses attentes, avec le souci de la simplicité et de tenir compte, au maximum, de la dynamique des actions plutôt que la caractérisation juridique des actes posés

Ce faisant, la terre apparaît tout à la fois comme une fin et un moyen du pouvoir local. Et comme le souligne Rochegude : « la compétence domaniale et foncière suggère que le pouvoir public local ne peut avoir de sens que s'il est en charge de celle-ci .... Il faut qu'il y ait une corrélation entre la légalité

<sup>7</sup> Il faut rappeler que l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, en abrégé OHADA, est née du traité de Port-Louis le 17 octobre 1993. L'organisation a adopté le 17 avril 1997 son Acte uniforme portant organisation des sûretés. Ce nouveau texte de droit des affaires commun à 16 États membres, confirme clairement le rôle essentiel donné au titre foncier comme garantie de nature immobilière (ou réelle). Selon l'article 119, alinéa 1 de l'Acte uniforme, « seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque, sous réserve des textes particuliers autorisant l'inscription provisoire d'un droit réel au cours de la procédure d'immatriculation, à charge d'en opérer l'inscription définitive après l'établissement d'un titre foncier ».

et la légitimité, celle-ci pouvant se décliner en diverses formes et occasions »<sup>8</sup>  
 Il faudra à terme nécessairement concilier le foncier et la décentralisation.  
 Dans la perspective d'un développement durable, l'intérêt du « petit paysan »  
 devra fortement être tenu en considération ; le CNCR ne disait pas autre chose  
 lors de son séminaire sur la réforme foncière quand il soulignait avec force  
 qu'aucun choix de modernisation de l'agriculture sénégalaise ne peut se faire  
 en excluant ou en marginalisant la paysannerie. Pour cet acteur du  
 foncier, « la modernisation de l'agriculture doit passer prioritairement par la  
 transformation des systèmes de production familiaux pour maîtriser l'exode  
 rurale et pour éviter une extension endémique de la pauvreté ».

A ce titre il ne serait pas superfluo de rappeler que quelque soit la  
 conclusion à laquelle on aboutira, gardons à l'esprit cette réflexion d'un chef  
 nigérian qui en 1912 devant le « West african land comittee » disait « A mon  
 sens, la terre appartient à une grande famille dont beaucoup sont déjà morts,  
 quelques uns sont vivants, et dont le plus grand nombre est encore à naître. »  
 (Rapporté par Guy-Adjété Kouassigan in L'homme et la terre ; p67) et que la  
 finalité devra être le développement humain durable

## V- ANNEXES

### 5-1 – RAPPEL DES TEXTES DE LOI

1. Loi N° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales
2. Loi N° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions,  
aux communes et aux communautés rurales.
3. Loi N° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'Organisation Administrative et  
Financière de la Commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
4. Loi N° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la Loi N° 72-02 du 1er février 1972  
relative à l'organisation de l'Administration Territoriale
5. Loi n°98.03 du 8 janvier 1998 portant code forestier qui introduit des  
innovations allant dans le sens de la prise en compte des collectivités locales  
dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.
6. Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement qui  
accorde beaucoup plus de place aux collectivités locales dans la gestion de  
l'environnement.
7. Décret N°96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil National de  
développement des collectivités locales

<sup>8</sup> Alain Rochegude : Foncier et décentralisation : réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers ; in Bulletin de liaison du LAJP, n°26, sept.2001, pp. 13 - 32

- 8 Décret N° 96-1119 du 27 décembre 1996 fixant les montants des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation
- 9 Décret N° 96-1120 du 27 décembre 1996 portant création, organisation et fonctionnement du comité économique et social auprès du conseil régional et fixant les avantages accordés aux membres dudit comité
- 10 Décret N° 96-1121 du 27 décembre 1996 instituant le comité interministériel de l'Administration Territoriale.
- 11 Décret N° 96-1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat.
- 12 Décret N° 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat.
- 13 Décret 96-1130 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national
- 14 Décret N° 96-1132 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'Aménagement du Territoire
- 15 Décret N° 96-1133 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de Planification
- 16 Décret N° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'Environnement et de Gestion des Ressources Naturelles
- 17 Décret N° 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de Santé et d'Action Sociale
- 18 Décret N° 96-1136 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'Education, d'Alphabétisation, de Promotion des Langues Nationales et de Formation Professionnelle
- 19 Décret N° 96-1137 du 27 décembre 1996 portant application de la loi N° 96-07 du 27 mars 1996 portant transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de Culture
- 20 Décret N° 96-1138 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'Urbanisme et d'Habitat

21 Décret N° 96-1139 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de Jeunesse et de Sport

22 Décret N°98-399 du 5 mai 1998 fixant les modalités de création, d'organisation et fonctionnement des Agences régionales de Développement.

## 5 – 2 Bibliographie

1– République du Sénégal/ Ministère de l'Agriculture/Unité de politique agricole ; Plan d'action foncier du Sénégal octobre 1996

2 – Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux : Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière – Rapport introductif - Dakar –12-15 janvier 2004

3 – Goethe Institut – Université Gaston Berger de St Louis : Séminaire sur la sécurité foncière rurale au Sénégal - St Louis : du 01 03 avril 1998

4 – Alain Rochegude : « foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in Bulletin de liaison du LAJP, n°26, sept.2001, pp.13-32

5 – DGL Felo : Guide pratique de la commission technique –Affaires domaniales du conseil municipal et rural. Première édition juin 2002

6 – Partenariat Fondation Konrad Adenauer – CESTI : Les cahiers de l'alternance n°5 ; avril 2002

7 - M. Ngaïde : Projet de loi d'orientation :Un cheval de Troie pour réformer le statut foncier in Walfadjri du 21 mai 2003 n°3353 P 7- 8

8 - Ibrahima Diallo, effectivité du droit sénégalais des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation administrative, thèse de Doctorat de paris1 PANTHEON-SORBONNE, 2002.

9- I. Camara ; I. Diallo ; I. Ndiaye ; P.A.SOW : Revue de la réalisation des recommandations de la conférence de Praia de1994 ; Dakar – Août 2003

10 – Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique : Projet de loi d'orientation Agro-sylvo- pastorale , janvier 2004

5 – 3 Termes de référence du consultant

**RNDH 2003**

**COMITE TECHNIQUE**

**TDR POUR COMMUNICATEURS A L'ATELIER DE VALIDAION DU RNDH 2003**

## **I/ Contexte**

Dans le cadre du processus d'élaboration du Rndh 2003, le Comité de pilotage a aidé à identifier de façon consensuelle à la suite de plusieurs réunions ayant regroupé tous les partenaires, le thème du **développement local durable** pour en faire l'axe central de la réflexion de cette édition. Après l'atelier sur l'approche de la problématique, une structuration du thème autour de trois grands axes majeurs servant de fil conducteur à la rédaction du rapport, a été arrêtée.

La plupart des consultants ont déjà rédigé leur rapport tenant compte de cette problématique. Sur cette base, le comité de pilotage propose une synthèse constituant le premier draft du Rndh 2003. Il s'agit à présent de compléter cette première version avec des communications portant sur des thèmes non couverts et de la faire valider par le Comité Technique.

## **II/ Objectif**

L'objectif de la présente mission s'articule au tour des axes suivants :

- Produire un document d'une vingtaine de pages sur le thème « **L'enjeu de la question foncière dans le développement local** » ;
- Présenter ce document sous la forme d'une communication lors du séminaire de validation du RNDH qui se tiendra à Saly le 15 et 16 avril 2004 ;

## **III – Mandat du Consultant**

- Analyse de la situation réglementaire actuellement en vigueur ;
- Analyse de la loi agro-sylvo-pastorale ;
- Examiner les synergies possibles et contraindre les éventuelles contrariétés avec la loi sur la décentralisation
- Quelques exemples de difficultés des collectivités locales

### **Produits attendus :**

Il est attendu de cette mission, la production d'un rapport de quinze à vingt pages faisant ressortir de façon spécifique et répondant de manière précise aux différents éléments constitutifs de l'objectif ci-dessus mentionné.

- Le consultant devra aussi présenter son rapport en séance plénière qui sera discuté par les participants et intégrer les commentaires et les éléments du rapport sectoriel qui sortiront des discussions.

### **IV – Durée de la mission :**

La présente mission est prévue pour une durée de 7 jours ouvrables à compter de la date de signature du contrat par le consultant.

### **V - Aspects contractuels :**

La sélection du consultant se fera suivant le processus de recrutement et les procédures du PNUD. Les honoraires et les modalités de paiement seront spécifiés dans le contrat de prestation de services.

#### **VI – Profil du consultant :**

Le consultant retenu devra être un spécialiste des questions foncière un sociologue de haut niveau qui a une expérience avérée en la matière. Il devra avoir une bonne connaissance des stratégies de développement du Sénégal à moyen et long termes ainsi qu'une bonne capacité de synthèse et de rédaction.