

Support to Senegal Rural Land Policy ASA

(P164820)

Moderniser le foncier rural

Table des matières

ACRONYMES	2
RESUME	3
I. INTRODUCTION : LES MUTATIONS DU MONDE RURAL IMPOSENT UNE REFORME DU SECTEUR FONCIER	4
II. CONTRAINTES ET OPPORTUNITES	6
III. OPTIONS DE POLITIQUES : PROPOSITIONS PRELIMINAIRES D'AMELIORATION DU SECTEUR FONCIER RURAL	9
1. PLAN NATIONAL POUR UN CADASTRE RURAL – ANNEE 1	10
2. DEVELOPPEMENT DU CADASTRE RURAL – PREMIERE PHASE DE 2 A 5 ANS	11
<i>Action 1 : Mise en place de bureaux fonciers communaux et campagnes de régularisation foncière</i>	11
<i>Action 2 : Modernisation des infrastructures et renforcement des capacités des institutions en charge du foncier rural</i>	12
<i>Action 3 : Plan de Formation aux Métiers du Foncier</i>	12
<i>Action 4 : Mise à jour du cadre juridique</i>	13
<i>Action 5 : Mise en place d'un cadre institutionnel</i>	14
IV. CONCLUSION : UNE STRATEGIE PRAGMATIQUE POUR UNE REFORME FONCIERE « EN DOUCEUR »	14
ANNEXES	15
ANNEXE 1 : EXPERIENCES INTERNATIONALES D'ENREGISTREMENT MASSIF DES DROITS FONCIERS RURAUX	15
ANNEXE 2 : CONSTAT : UN DECALAGE MAJEUR ENTRE LOI ET PRATIQUES	19
ANNEXE 3 : QUELQUES ILLUSTRATIONS DE L'EXPERIENCE DU PDIDAS EN MATIERE DE FONCIER RURAL.....	20
BIBLIOGRAPHIE	23

Acronymes

<i>AFD :</i>	<i>Agence Française de Développement</i>
<i>CNRF :</i>	<i>Commission Nationale de Réforme Foncière</i>
<i>DGID :</i>	<i>Direction Générale des Impôts et des Domaines</i>
<i>MAER :</i>	<i>Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural</i>
<i>MCA :</i>	<i>Millennium Challenge Account</i>
<i>MEFP :</i>	<i>Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan</i>
<i>NICAD :</i>	<i>Numéro d'Identification Cadastral</i>
<i>PACR :</i>	<i>Projet d'Appui aux Communautés Rurales</i>
<i>PAP :</i>	<i>Plan d'Actions Prioritaires</i>
<i>PDIDAS :</i>	<i>Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal</i>
<i>POAS :</i>	<i>Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols</i>
<i>PSE :</i>	<i>Plan Sénégal Emergent</i>
<i>SAED :</i>	<i>Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Faleme</i>

Résumé

Contexte. La loi sur le Domaine National permet aux communes sénégalaises d'affecter à leurs membres de simples droits d'usage sur le sol. Cette disposition semble de moins en moins adaptée aux évolutions de l'économie et des sociétés rurales. Dans diverses régions, l'accès à la terre évolue d'une régulation par la coutume à une régulation par le marché. Or, les transactions foncières sont niées par une législation en vigueur depuis plus d'un demi-siècle et une discordance entre la loi et les pratiques foncières se généralise. Ce décalage a pour conséquence une incertitude sur les droits fonciers, source de conflits et frein aux investissements des exploitations familiales et des agro-industries. Depuis 1996, le Sénégal s'est efforcé de mettre en place une nouvelle politique foncière, ajustée aux mutations contemporaines du monde rural, mais les tentatives successives de réforme n'ont pas abouti, ce qui interroge sur la méthode adoptée jusqu'à présent.

Objectif. Le Plan Sénégal Emergent annonce la relance de la réforme foncière sur la période 2019-2023 et envisage une série d'actions prioritaires dans le secteur foncier. Tenant compte des orientations du PSE, cette note a pour objectifs (i) d'attirer l'attention sur le décalage entre loi et pratiques foncières ; (ii) d'en montrer l'impact négatif sur le développement du monde rural ; (iii) de confirmer l'orientation du PSE en faveur d'une réforme foncière mise en place progressivement selon une démarche pragmatique et enfin (iv) de proposer des recommandations opérationnelles visant à l'enregistrement généralisé des droits sur la terre.

Résultats attendus. Cette note propose un premier cadrage général pour la mise en place d'un cadastre rural spécifique au contexte sénégalais. Le dispositif suggéré prévoit d'associer la connaissance des communautés rurales sur leurs ressources foncières et les compétences techniques de l'administration foncière (DGID) en vue d'un enregistrement exhaustif des parcelles rurales. L'expérience de projets, dont celle du PDIDAS et de la DGID en matière de bureaux fonciers et de « délibérations sécurisées » avec NICAD, peut fournir les bases à la conception d'un cadastre adapté au monde rural. Cette note envisage également une révision du cadre légal pour considérer à terme les droits d'usage comme des droits réels, dès lors que les conditions de validation de la propriété sont réunies (enquête sur site, cartographie et inscription dans un registre). Cette note propose une piste pour une réforme foncière « en douceur ».

I. Introduction : les mutations du monde rural imposent une réforme du secteur foncier

1. **Le cadre légal et institutionnel date de plus d'un demi-siècle.** La gestion des droits fonciers dans le monde rural sénégalais repose sur un cadre juridique établi depuis l'Indépendance¹ et sur un système de tenure coutumière que le dispositif légal n'a pas supprimé. La loi de 1964 est un texte innovant pour l'époque. Elle introduit au lendemain de l'Indépendance un concept original de Domaine national qui entend mettre un terme à la superposition des régimes coutumiers et administratifs tout en maintenant une gestion communautaire des terres. Ainsi, depuis plus de 50 ans, les Communes se sont vu attribuer sous le contrôle du corps préfectoral la gestion de la zone des terroirs du domaine national, soit la grande majorité des terres rurales du Sénégal. Ce dispositif a été complété par la mise en place de Commissions domaniales mais aucune mesure d'accompagnement (outils, formation) n'est venue le soutenir et sa mise en œuvre imparfaite a pu favoriser des pratiques clientélistes. Les Conseils Municipaux sont donc autorisés à délibérer des affectations de terre qui consacrent un droit d'usage personnel ni cessible, ni transmissible, théoriquement limité aux seuls membres des communautés rurales. Autrement dit, aucune transaction foncière directe (héritage, vente, morcellement, location) n'est permise par le cadre légal actuel. L'attribution de droits réels reste une procédure réservée exclusivement à l'Etat. Toute personne qui désire un titre foncier ou un bail doit requérir l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat puis procéder à un transfert de propriété (titre foncier) ou à un démembrement de la propriété acquise à l'Etat (bail emphytéotique, droit de superficie). L'administration foncière disposant d'effectifs restreints, notamment en milieu rural, cette procédure relativement longue et coûteuse n'est mise en œuvre que pour un nombre limité de terrains. Ainsi, ni la faible capacité des communes en gestion foncière, ni l'envergure actuelle de l'administration ne permettent l'enregistrement des droits sur le sol à grande échelle.

2. **Un dispositif légal très peu respecté affecte le développement rural.** Si le cadre légal a très peu évolué depuis plus de 50 ans, le monde rural a connu en revanche de profondes transformations. Les grands aménagements hydro-agricoles, les extensions urbaines et le développement de l'agro-industrie font que le modèle des années 60, basé sur l'attribution de droits d'usage aux seuls membres des communautés, n'est plus d'actualité. Dans le contexte économique actuel, les transactions foncières sont devenues monnaie courante² et participent au développement d'un marché foncier non documenté, en marge du cadre légal. Les agriculteurs sénégalais sont de fait dans l'illégalité dès lors qu'ils vendent, héritent ou louent les terres qu'ils cultivent. Ce décalage entre le dispositif juridique et les pratiques foncières et la faible capacité des institutions chargées du foncier font que les droits fonciers ruraux ne sont pratiquement jamais enregistrés. C'est pourtant l'une des bases du développement. L'absence de droits clairement documentés complique les opportunités d'investissements publics ou privés. Elle entretient un climat conflictuel : compétition pour l'accès à la terre, contestations d'investissements souvent qualifiés

¹ par la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, la loi n°76-66 du 2 Juillet 1976 sur le Domaine de l'Etat, et plus récemment par la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

² Dans la région de Saint-Louis, 67 % des terres ont été acquises selon des modalités non conformes aux textes (PACR, 2011).

d'accaparement de terres³, conflits identitaires autour de la terre dans les zones de contacts entre agriculteurs et éleveurs. A défaut d'information foncière, la fiscalité foncière est pratiquement inexistante ce qui prive les collectivités territoriales d'une ressource essentielle, et les compensations liées à des évictions pour cause d'utilité publique ou de constructions d'infrastructures sont d'une mise en œuvre très complexe et coûteuse. Aujourd'hui, le secteur foncier compte parmi les facteurs de blocage au développement rural. Il impacte différents secteurs : investissement privé, agriculture, énergie, environnement, décentralisation, aménagement du territoire, stabilité et paix sociale, et nuit à l'attractivité du Sénégal. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la nécessité d'une réforme foncière, annoncée depuis plus de 20 ans.

3. Le principe constitutionnel de parité entre hommes et femmes ne s'applique pas à l'accès à la terre. La Constitution de 2001 et le cadre juridique issu de la loi de 1964 réaffirment l'égalité des droits entre hommes et femmes pour accéder à la terre. Or dans la pratique, la transmission de la terre découle de règles coutumières alignées sur un régime patriarcal et les ayant-droits à la terre restent majoritairement des hommes⁴, quelle que soit la contribution des femmes à la production agricole. Lorsque des femmes parviennent à acquérir des droits sur un terrain, il s'agit bien souvent de parcelles de petite taille. Veuves et femmes divorcées peuvent perdre l'accès à la terre qu'elles cultivent et se voient souvent contraintes de retourner auprès de leurs familles de naissance pour disposer d'un lopin de terre. La décentralisation de la gestion du Domaine National n'a pas eu d'effet sur la reconnaissance des droits fonciers des femmes : elles sont peu représentées dans les instances de gestion foncière locale et les Conseils communaux délibèrent le plus souvent en faveur d'affectations de terres pour des hommes. L'inégalité dans la reconnaissance des droits sur le sol reste fortement ancrée dans les esprits⁵. Pour accéder à la terre, les femmes, comme les jeunes, dépendent soit du chef de ménage lorsqu'il s'agit d'une succession, soit d'un particulier lorsqu'il s'agit de différentes formes de location. Dans les deux cas, ces transactions directes contournent la procédure d'affectation et de désaffectation par le Conseil communal sont théoriquement illégales. Des outils accessibles et transparents permettant ces transactions devraient contribuer à améliorer les conditions d'accès à la terre au profit de groupes plus vulnérables.

4. La relance de la réforme foncière est clairement affichée parmi les orientations du Plan Sénégal Emergent (PSE, 2019-2023). Le Gouvernement du Sénégal reconnaît l'accès au foncier comme étant l'une des conditions de l'émergence économique et entend réformer le secteur foncier au cours des cinq prochaines années. L'accès au foncier est considéré par le PSE parmi les 6 réformes prévues. « *Le Sénégal poursuivra les réformes relatives à l'accès au foncier. Ainsi, il conviendra de réaliser le cadastre universel ; d'accélérer la sécurisation du foncier en milieu rural à travers l'octroi de titres de propriété ; de finaliser la dématérialisation du livre foncier*

³ On peut citer les cas de Fanaye, Mbane, Gnith, Dodel, Demette ou Diokoul en ce qui concerne l'agribusiness ou celui de la centrale à charbon de Sinou pour le secteur de l'énergie.

⁴ L'inventaire de l'occupation et des droits sur les terres réalisé par le MCA montre que 80 % des ayant-droits à Podor sont des hommes. (MCA, 2012).

⁵ 43 % des hommes et 38 % des femmes pensaient en 2012 que les hommes et les femmes ne doivent pas avoir un accès égal au foncier. GESTES/UGB, 2012. Sénégal : les femmes rurales à l'épreuve d'une citoyenneté foncière.

électronique. »⁶ Le PSE envisage ainsi un ensemble d'actions prioritaires entre 2019 et 2023. « *Il s'agit de : i) la transformation graduelle des droits d'occupation actuels des ruraux en droits réels, ce qui permettra un certain niveau de transférabilité contrôlée du foncier, tenant compte de la nécessité de protéger les zones pastorales, halieutiques et forestières ; ii) l'investissement dans les instruments de gestion foncière par les services domaniaux, (iii) la recherche du juste équilibre entre la gestion des collectivités territoriales et la supervision des transactions foncières par l'État central ; (iv) la poursuite de la rationalisation de l'inscription au registre foncier urbain* »⁷. Ces mesures vont conduire à une amélioration (i) de la cohésion sociale, par l'effet de la clarification et la protection des droits de propriété, d'usage ou de passage sur la réduction des conflits et (ii) de l'environnement des affaires par la facilitation des investissements. Il s'agit de créer un environnement favorable à l'investissement des exploitations familiales et agroindustrielles, au développement du crédit grâce à des garanties bancaires par document foncier et à une fiscalité foncière au bénéfice du développement des collectivités locales. Ces objectifs diffèrent selon les groupes d'acteurs. Les éleveurs entendent maintenir l'accès aux espaces vitaux pour l'élevage ; les collectivités souhaitent conserver la compétence de gestion locale telle que définie par la loi de 1964, tandis que le secteur privé espère disposer plus facilement de terrains alloués par l'Etat et ne plus avoir à négocier avec les riverains et les titulaires de droits initiaux.

5. **L'enjeu majeur** est donc de mettre en place un système de gestion des terres efficace, transparent, pérenne et d'un coût accessible à l'Etat et aux usagers, qui permette à la fois (i) la protection des droits existants des exploitations familiales et des éleveurs ; (ii) la reconnaissance des pratiques locales d'échanges de droits sur le sol ; (iii) un accès à la terre facilité et sécurisant pour les investisseurs notamment dans le cadre de zones économiques dédiées, et (iv) le renforcement et l'encadrement des capacités locales de gestion des terres. La formalisation des droits existants –d'usage et de propriété, individuels ou collectifs–, dans un délai relativement court et à des coûts abordables grâce à des services fonciers de proximité maîtrisant des technologies appropriées, permet de combiner les intérêts des différents groupes d'acteurs. Ce nouveau système de gestion foncière doit pouvoir enregistrer, de manière simple et peu coûteuse, les transactions successives sous peine de devenir obsolète dès les premières années de sa mise en place. Il doit également s'inscrire en cohérence avec les orientations actuelles des politiques publiques et avec les cadres internationaux auxquels adhère le Sénégal⁸.

II. Contraintes et opportunités

6. **Des tentatives de réforme foncière sont restées sans suite depuis 20 ans.** Le Gouvernement du Sénégal s'est efforcé à plusieurs reprises de réformer sa politique foncière, sans

⁶ République du Sénégal, 2018. Plan Sénégal Emergent, Plan d'Actions Prioritaires et Cadrage Macroéconomique.

⁷ République du Sénégal, 2018. Plan Sénégal Emergent, Plan d'Actions Prioritaires. Objectif Stratégique 5 : renforcer la gouvernance territoriale

⁸ l'acte III de la décentralisation ; les politiques sectorielles de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire et de promotion des investissements ; l'harmonisation des politiques sous régionales de la CEDEAO, UEMOA et OHADA ; les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de la Commission de l'Union Africaine et de la Commission Economique pour l'Afrique ; les Directives Volontaires pour une Gouvernance des Régimes Fonciers et les Principes pour un Investissement Responsable dans l'Agriculture.

avancées majeures jusqu'à présent. Dès 1996, un Plan d'Action Foncier, innovant et pertinent, proposait trois axes de politique foncière : (i) statu quo ; (ii) marché foncier libre avec des droits réels et (iii) option mixte (droits réels et droits d'usage), les communautés rurales disposant d'un pouvoir de cession des terres dans leur domaine privé constitué de droits réels. Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet. En 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale considérait la réforme foncière comme l'un de ses axes stratégiques et annonçait dans les deux ans, soit en mai 2006, une nouvelle loi foncière encore jamais promulguée jusque-là. En 2005, une Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre a émis des propositions restées sans lendemain. Fin 2012, une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) est créée. Elle formule, à la suite d'un long processus de consultation nationale, des orientations de politique foncière rassemblées dans un Document de Politique Foncière, présenté en octobre 2017 mais jamais validé officiellement. Il a d'ailleurs été mis fin à la mission de la CNRF fin 2017.

7. **Quelles leçons tirer de ces tentatives ?** Les différentes tentatives de réforme foncière se sont heurtées à : (i) *des difficultés opérationnelles* : les différentes commissions se sont avérées pléthoriques bien que la société civile et le secteur privé aient été sous-représentés. Les activités se sont focalisées sur le dialogue et la réflexion sans pouvoir se baser sur des références concrètes susceptibles d'informer le débat⁹; (ii) *des controverses restées en suspens* : les débats autour de la réforme foncière se sont figés sur des questions complexes de politique foncière, telle la valeur juridique des droits, le développement d'un marché foncier ou le rôle respectif de l'Etat et des collectivités pour la gestion du Domaine national. Ces questions n'ont jamais été tranchées et une vision commune aux acteurs du secteur foncier reste à élaborer.

8. Ce parcours montre à l'évidence que **les processus de réforme par le biais de commissions administratives, de longs processus de consultation, d'études et d'ateliers successifs n'ont pas abouti**. Il conviendrait de s'inspirer d'expériences et de pratiques de terrain pour relancer le débat sur la base d'innovations testées et évaluées par les acteurs. Une réforme foncière ne passe pas a priori par un nouveau document de politique foncière. Un processus chemin faisant basé sur des actions concrètes, accompagnées d'ajustements du cadre juridique et institutionnel, semblerait plus efficace.

9. **Le Sénégal a des opportunités évidentes pour se doter d'un cadastre associant les collectivités territoriales.** Au Sénégal comme dans de nombreux pays africains, le statut de la terre évolue, à des vitesses variables et selon les contextes locaux, d'un bien communautaire à un capital transférable. Dans certaines régions, là où les systèmes de production agricoles tendent à s'individualiser et où le marché foncier est actif, il existe une demande sociale pour documenter les transactions foncières et représenter les parcelles à l'échelle locale. Cette tendance à l'écriture et à la cartographie des droits sur la terre se réalise avec l'aide de techniciens locaux et la validation des collectivités. Dans ce contexte nouveau de marchandisation de la terre, l'enjeu est de disposer de documents pour faire valoir les droits sur la terre auprès de l'entité administrative la plus proche. Plusieurs pays africains ont développé des politiques foncières pour accompagner cette évolution

⁹ À l'exception notable des POAS (Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols).

et se sont engagés dans des campagnes d'enregistrement massif des droits fonciers qui impliquent les communautés et collectivités locales :

Tableau 1 : Nombre de parcelles enregistrées dans quelques pays d'Afrique sub-saharienne

	Parcelles enregistrées (2018)	Objectifs
Ethiopie	14.000.000	
Rwanda	11.300.000	11.500.000 (couverture nationale)
Mozambique	500.000	5.000.000, revu à 2.500.000 avant 2024
Madagascar	260.000	2.500.000 avant 2023
Côte d'Ivoire	4.000	1.000.000 avant 2023

10. **Une nouvelle politique foncière doit répondre au besoin de documenter un marché foncier** en développement, mais légalement ignoré. Certains rappellent que les communes ont une compétence reconnue depuis 1964 pour octroyer des droits d'usage dans le Domaine National et que l'acte III de la décentralisation maintient des dispositions favorables à une capacité communale de gestion des terres. La compétence foncière des collectivités est pour eux la garantie d'une protection des droits existants. Pour d'autres, il est risqué de confier la gestion du Domaine national aux seules communes compte tenu de nombreux cas de spoliation et du nécessaire maintien d'une capacité de contrôle des terres rurales par l'Etat. Ces deux positions sont fondées et une solution serait d'associer les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales dans la mise en place d'un dispositif unique, à savoir un cadastre réalisé en interaction par les communes et les services compétents de l'Etat. Le cadre institutionnel est favorable à la mise en place de cette solution : (i) la DGID recherche voies et moyens pour un cadastre national ; (ii) un Bureau des Collectivités Territoriales récemment créé au sein du MEFP est chargé d'assister les collectivités dans la gestion du foncier et de favoriser leur autonomie financière ; et (iii) l'expérience de différentes opérations dont celle du PDIDAS en matière de Bureaux Fonciers Communaux, de « délibérations sécurisées » permettant la délivrance de titres d'affectation rattachés au NICAD¹⁰, fournit des éléments fondateurs pour un cadastre rural.

11. **L'expérience du PDIDAS en matière foncière : bureaux fonciers et délibérations sécurisées.** Depuis 2016, le PDIDAS a développé des actions pilotes qui fournissent les bases d'un cadastre rural¹¹. 9 bureaux fonciers ont été installés dans les communes autour de Saint-Louis et du lac de Guiers. Ils sont chargés de procéder à la délivrance de « titres d'affectation » conformément à la législation en vigueur sur le Domaine National. Cette opération, démarrée en

¹⁰ Numéro d'Identification Cadastre, attribué par les services techniques de la DGID.

¹¹ Voir annexe 3.

2017 et inspirée d'opérations précédentes¹², répond à une demande pour mieux formaliser les droits d'usage. Ces droits, habituellement consacrés par de simples délibérations du conseil communal, font désormais l'objet d'une procédure plus rigoureuse avec enquête de terrain systématique, cartographie des parcelles, contrôle par une commission ad hoc, inscription dans un registre spécifique, contrôle-qualité, intégration dans un Système d'Informations Foncières et attribution d'un NICAD. Cette opération a rencontré un vif succès : 23.000 demandes ont été déposées auprès des 9 communes en moins d'une année. En octobre 2018, 7.000 parcelles totalisant 28.000 ha ont fait l'objet d'une enquête, et la moitié d'entre elles sont inscrites dans le registre communal. Près de 3.000 terrains ont déjà fait l'objet d'une délibération dite « sécurisée » compte tenu des différents niveaux de contrôle -par la DGID et les services préfectoraux- liés à cette nouvelle procédure. En parallèle, la DGID et ses services régionaux de Saint Louis ont commencé un découpage des territoires communaux en sections cadastrales afin de permettre l'attribution de NICAD. Ainsi, cette opération participe d'une opération cadastrale en milieu rural, qui combine la capacité d'intervention locale des collectivités et la compétence technique des services de la DGID. Certains maires, élus dans des localités situées hors de la zone d'intervention du PDIDAS, ont souhaité être également équipés d'un Bureau Foncier.

III. Options de politiques : propositions préliminaires d'amélioration du secteur foncier rural

12. **Afin d'améliorer la gestion du secteur du foncier rural, deux options se présentent.** La première option serait de mettre en place une nouvelle commission chargée de la refonte de la politique foncière¹³, de la consultation des parties prenantes et de la formulation d'ajustements législatifs à soumettre au Gouvernement, suivis d'un plan d'action sectoriel. Une deuxième option viserait à améliorer les outils existants et en fonction des leçons acquises, à ajuster le cadre législatif et réglementaire. La première option est risquée : l'expérience a montré (i) la fragilité d'un processus uniquement basé sur le dialogue et (ii) la nécessité de nourrir les exercices de concertation par des expériences concrètes et capitalisées. La création et l'ancrage institutionnel d'une commission sont également des sujets lourds d'enjeux qui peuvent entraîner des délais supplémentaires ralentissant la mise en place d'une nouvelle politique foncière. En revanche, l'option 2, plus pragmatique, peut se mettre en place dès à présent car elle peut se développer conformément au cadre juridique actuel et ne nécessite dans l'immédiat aucune modification de texte. Cette option s'aligne par ailleurs sur les orientations du PAP du PSE en faveur d'un cadastre universel¹⁴. Sa mise en œuvre n'exige pas la création d'une véritable commission, mais la création d'une task force opérationnelle dédiée facilitera la coordination des activités.

13. Cette deuxième option comprend deux étapes successives : (i) en premier lieu, *la mise en place progressive d'un cadastre rural*, dont le déploiement est à raisonner en tranches successives selon les contextes régionaux et les ressources disponibles ; (ii) suivie *d'une réforme du cadre*

¹² Projet d'Appui aux Communautés Rurales (PACR), financement AFD et projet foncier du MCA.

¹³ En tenant compte des travaux des commissions précédentes, et notamment de la CNRF.

¹⁴ PSE / PAP, p. 106.

juridique conçue en fonction des résultats du cadastre rural, en perspective d'une évolution de droits d'usage vers des droits réels si les procédures d'enregistrement s'avèrent suffisamment fiables pour une garantie de droits par l'Etat. Ces deux étapes sont détaillées dans la matrice ci-dessous :

Tableau 2 : matrice de réforme

Objectifs	Terme	Indicateurs
Création d'une task force dédiée à la conception du Plan National pour le Cadastre Rural	Mois 1	Ordonnance ou circulaire de création, avec représentants de la société civile
Plan National pour le Cadastre Rural	Année 1	Document disponible, présenté aux acteurs, validé.
Formation Ingénieur Foncier	Année 1	Lancement d'un premier cursus
Création d'un Observatoire du Foncier	Année 1	Ordonnance ou circulaire de création, avec représentants de la société civile. L'Observatoire sera chargé en priorité de la capitalisation des premières actions de terrain.
Mise en place de Bureaux Fonciers	Année 2	120 Bureaux Fonciers constitués
Système d'Informations Foncières	Année 2	SIF opérationnel dans deux services régionaux
Nouvelle loi d'orientation	Année 3	Draft de révision de la loi de 1964
Campagne de régularisation foncière	Année 2 à 5	300.000 titres d'affectation avec NICAD

1. Plan National pour un Cadastre Rural – Année 1

14. **Création d'une task force.** La mise en place d'un cadastre rural est un chantier national qui nécessite au préalable l'élaboration d'un Plan par une task force dédiée. Cette équipe technique, de taille limitée et placée sous l'autorité du MEFP¹⁵, pourrait être composée de responsables des services techniques concernés, de représentants de collectivités locales ayant une expérience en matière foncière et d'experts fonciers nationaux. Elle serait chargée de produire en 6 mois un Plan National pour un Cadastre Rural.

15. **Contenu du Plan.** Ce Plan est un document qui présente :

- i. *les principes généraux d'un cadastre rural*, à savoir la mise en place d'un Système d'Informations Foncières national conçu et géré par la DGID, alimenté par les « délibérations sécurisées » rendues par des Communes équipées d'un Bureau Foncier, avec attribution d'un NICAD pour chaque parcelle ;
- ii. *les modes opératoires*, déterminant les séquences de mise en place, les modalités de fonctionnement et de pérennisation du cadastre, les outils et technologies adaptés au

¹⁵ Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

- contexte rural sénégalais. Le Plan doit déterminer un modèle financier et fiscal qui permette la prise en charge des coûts de fonctionnement du Bureau Foncier ;
- iii. *les résultats attendus ;*
 - iv. *une identification des besoins, contraintes et risques*, avec un développement particulier pour la conception de dispositions favorables à la reconnaissance des droits fonciers des femmes et des populations non sédentaires. Ce plan doit déterminer des orientations sur tarification des enregistrements et des mutations pour permettre aux plus pauvres d'en bénéficier ;
 - v. *les mesures d'accompagnement*, en termes d'ajustements juridiques, de formation et de renforcement de capacités de la DGID en appui-conseil et en supervision technique des communes ;
 - vi. *le dispositif d'évaluation*, à la fois de la performance de l'outil et de l'impact de la sécurisation foncière sur le développement agricole, sur l'investissement privé et la protection des droits des plus vulnérables, dont les femmes ;
 - vii. *le budget et le calendrier prévisionnels.*

Après 6 mois de préparation, ce Plan pourrait faire l'objet de : (i) une présentation aux acteurs du secteur et (ii) une validation politique au plus haut niveau de l'Etat.

2. Développement du Cadastre Rural – première phase de 2 à 5 ans

16. Le Plan National pour un Cadastre Rural pourrait s'articuler autour de 5 actions clés, à mener concomitamment :

Action 1 : Mise en place de bureaux fonciers communaux et campagnes de régularisation foncière

17. **Objectifs.** Il s'agit d'équiper les Communes de Bureaux Fonciers¹⁶, c'est-à-dire des services fonciers de proximité, pérennes et supportés par la commune, chargés (i) de l'enregistrement des droits d'usage, selon des procédures fiabilisées, notamment lors de campagnes de régularisation systématique des droits fonciers ; (ii) de l'enregistrement des transactions subséquentes et de la mise à jour de la base de données foncière communale ; (iii) de la résolution d'un premier niveau de conflits ; (iv) du transfert d'informations foncières à la DGID pour attribution d'un NICAD et pour élaboration de la base de données foncière nationale et (v) des relations avec le corps préfectoral et les organismes d'aménagement sur les questions foncières.

18. **Modes opératoires.** Cette opération serait conduite sous la responsabilité du MEFP et de ses directions concernées, avec la mise en place d'un comité technique paritaire¹⁷ chargé du suivi de la mise en œuvre du Plan. Il est recommandé de commencer la mise en place du cadastre rural sur un nombre limité de communes (moins de 120), après une campagne d'information et de sélection des communes selon des critères transparents. Ces opérations d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale pour la mise en place de Bureaux Fonciers et pour des campagnes de

¹⁶ Le modèle initial envisage un bureau foncier par commune. En fonction des contextes locaux, de la demande sociale en sécurisation foncière et des ressources disponibles, l'investissement peut être limité à un bureau foncier intervenant sur deux ou plusieurs communes. Des mécanismes de fonctionnement intercommunal restent à mettre au point.

¹⁷ Ouvert aux autres ministères concernés et à des représentants d'organisations de la société civile.

régularisation de droits fonciers supposent un effort de formation du personnel communal, voire des recrutements complémentaires, et le renforcement de capacités en cartographie et en archivage.

19. **Actions spécifiques pour la promotion de droits fonciers en faveur des femmes.** En accompagnement des opérations de régularisation de droits fonciers, un programme de sensibilisation et d'information devrait intégrer une série d'actions visant à mettre en cohérence les principes constitutionnels d'équité et les pratiques foncières. Ces actions peuvent porter sur des campagnes nationales de sensibilisation sur les droits des femmes, sur des formations auprès des collectivités locales pour favoriser la reconnaissance de droits des femmes et les délibérations foncières en faveur des femmes.

Action 2 : Modernisation des infrastructures et renforcement des capacités des institutions en charge du foncier rural

20. **Modernisation des infrastructures et des outils.** La mise en place d'un cadastre rural nécessite des investissements pour certaines infrastructures clé, notamment :

- i. *l'établissement d'un Système d'Informations Foncières original* permettant (i) la migration de données entre les collectivités territoriales et les services techniques compétents ; (ii) en fonction de la connectivité et de l'électrification, une saisie des informations foncières et topographiques dès la phase d'enquête sur terrain, par le recours à des tablettes ; et (iii) l'intégration de données spatiales relevant de l'aménagement du territoire (POAS, schéma d'aménagement hydraulique,...) ;
- ii. *l'acquisition d'images satellitaires* ou de photographies aériennes d'une résolution suffisante pour les travaux de terrain.

Une étude de faisabilité spécifique aux outils et aux infrastructures sera nécessaire pour tenir compte des dernières avancées technologiques et leur adéquation au contexte sénégalais.

21. **Renforcement des capacités des services administratifs.** Le recours à de nouvelles technologies et la mise en œuvre de procédures plus rigoureuses impliquent le développement de capacités d'appui-conseil et de supervision au sein de la DGID et des autorités préfectorales. Ces services doivent disposer des équipements et des formations nécessaires à leurs fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale en matière foncière, de contrôle qualité des procédures et d'élaboration du cadastre. Il convient également de clarifier au préalable les compétences respectives des différentes administrations, sociétés d'aménagement et autres acteurs publics. La question de la matérialisation des limites inter-communales parmi les activités d'accompagnement à la sécurisation foncière reste à débattre.

Action 3 : Plan de Formation aux Métiers du Foncier

22. **Rappel des enjeux.** Le Plan National pour un Cadastre Rural doit anticiper sur une forte augmentation des besoins en ressources humaines pour la conception, la mise en œuvre et le suivi

de ce chantier. L'appui simultané à plusieurs centaines de communes et le renforcement des administrations en charge du foncier vont mobiliser des centaines d'agents dans différentes régions. Les ressources humaines actuellement disponibles ne peuvent suffire et il convient de prévoir une extension du marché de l'emploi dans le secteur foncier. Aussi, la perspective d'un cadastre rural doit intégrer un Plan de Formation aux Métiers du Foncier afin de répondre aux besoins des secteurs public et privé dans différents métiers : droit foncier, technologies de l'information, sciences sociales, topographie et géodésie.

23. **Modes opératoires.** Ce programme vise la mise au point de dispositifs de formation de techniciens du foncier conçues et mises en œuvre par les institutions de formation existantes (universités, écoles d'ingénieurs, écoles professionnelles). Des modules doivent permettre de mettre à disposition des administrations et des entreprises de jeunes professionnels qualifiés dans les nouveaux métiers du foncier. Des formations continues sont à prévoir pour faciliter le recyclage de techniciens plus expérimentés, actuellement en fonction. Des actions de benchmark (visites d'expériences internationales¹⁸, ateliers d'échanges, participations à des événements sur le foncier) sont également à envisager pour favoriser des partages d'expériences au bénéfice des formateurs et des opérateurs.

Action 4 : Mise à jour du cadre juridique

24. **A court terme, aucun changement n'est nécessaire.** La mise en place d'un cadastre rural ne nécessite pas a priori de changements légaux immédiats, si ce ne sont des décrets d'application pour déterminer les modes opératoires et clarifier les responsabilités institutionnelles dans l'établissement du cadastre.

25. **A moyen terme, une réforme du droit foncier est envisageable (3 ans).** Une nouvelle loi d'orientation permettrait la mise à jour des principes juridiques hérités de la loi de 1964 dans l'esprit du PSE qui vise une « *transformation graduelle des droits d'occupation actuels des ruraux en droits réels* ». L'idée force de cette nouvelle loi serait de valider l'évolution des droits d'usage vers des droits réels dès lors qu'ils sont inscrits dans un registre cartographié et « nicadisé ». Il s'agirait de considérer les affectations délibérées par les communes non plus comme la reconnaissance de droits d'usage, mais comme la validation de droits réels à partir du moment où le mode opératoire des délibérations par les communes reprend toutes les exigences d'un droit réel, à savoir (i) une enquête de terrain, (ii) la cartographie de la parcelle, (iii) l'inscription dans un livre foncier et à partir du moment où les procédures prévoient un dispositif de contrôle triple, par les autorités locales, par les autorités préfectorales et par les autorités techniques. Les premiers Bureaux Fonciers et titres d'affectation avec NICAD seront autant de points de démonstration susceptibles de fournir aux décideurs et aux législateurs l'expérience concrète nécessaire à une

¹⁸ Le cas de la Côte d'Ivoire en matière de formation aux métiers du foncier est intéressant. Plusieurs établissements de formation technique (Institut National de Formation Professionnel Agricole, INFPA, Institut National Polytechnique, ENA) sont mobilisés pour mettre à disposition d'administrations et d'opérateurs privés de jeunes techniciens et cadres chargés de la mise en œuvre de la politique foncière rurale. La Côte d'Ivoire, comme le Sénégal, sont en voie de s'insérer dans un réseau de centres de recherches et de formation au foncier (Network of Excellence on Land Governance in Africa – NELGA <https://nelga.org/>)

modification des textes. Cette évolution vers un droit réel permettrait à la loi de reconnaître des pratiques foncières déjà à l'œuvre et d'ouvrir de nouvelles perspectives, notamment en termes de formalisation du marché foncier et d'accès au crédit.

Action 5 : Mise en place d'un cadre institutionnel

26. **Coordination.** La mise en œuvre du Plan National pour un Cadastre Rural est à coordonner par le ministère en charge du foncier, à savoir le MEFP. Il doit disposer d'une capacité opérationnelle pour la mise en œuvre et le suivi des opérations de terrain ainsi que pour la coordination des éventuels appuis financiers extérieurs. Une cellule spécifique pour la coordination des opérations est souhaitable. Compte tenu de l'ampleur de ce chantier national, il sera opportun de confier la réalisation des opérations de terrain à des prestataires qualifiés sélectionnés sur une base compétitive.

27. **Capacité d'analyse et de suivi.** La capitalisation des opérations de terrain, le suivi de la performance des activités et l'évaluation d'impacts sont des activités indispensables pour orienter les directions du Plan et pour mesurer ses effets. Cette capacité d'analyse et de suivi peut être confiée à un centre de recherches ou une université existant ou à un dispositif spécifique de type Observatoire du Foncier.

IV. Conclusion : une stratégie pragmatique pour une réforme foncière « en douceur »

28. La nécessité d'une modernisation du secteur foncier rural et de la gestion du domaine national ne fait plus débat. La manière de procéder et le modèle de politique foncière qui en résulte sont en revanche au centre des discussions depuis plus de 20 ans. Compte tenu des tentatives avortées de réforme foncière et de nouvelles orientations formulées en matière foncière par le PSE, il semble pertinent d'engager une démarche plus pragmatique. Ainsi, le lancement d'une première tranche de cadastre rural dans une centaine de communes permettrait la formalisation massive des droits fonciers, conformément au cadre constitutionnel et légal en vigueur, à l'aide d'outils permettant davantage de rigueur, de transparence et de fiabilité. Sur la base de cette évolution, une décision politique autorisera le législateur à réviser certains fondements de la loi de 1964, afin de documenter le marché foncier et de mettre en cohérence le cadre légal avec des pratiques légitimes.

Annexes

Annexe 1 : expériences internationales d'enregistrement massif des droits fonciers ruraux

L'expérience emblématique du Rwanda¹⁹ : 11,3 millions parcelles enregistrées en 7 ans

La rareté de la terre et l'insécurité des droits fonciers comptent parmi les causes du génocide au Rwanda en 1994. Les autorités rwandaises ont ensuite considéré comme une priorité de traiter la question foncière en adoptant en 1999 une loi sur les successions pour reconnaître les droits fonciers des femmes, suivie en 2004 par une nouvelle politique foncière traduite en loi organique dès 2005 et par la création de *District Land Bureaus* (DLBs), une nouvelle institution chargée de la gestion foncière aux niveaux des districts et des communes.

En l'absence d'expériences, une première opération pilote a été lancée pour enregistrer 15.000 parcelles de 2007 à 2010 dans 4 zones représentatives de la diversité géographique du pays. A cette occasion, une procédure innovante de délimitation et d'enregistrement des droits, basée sur des opérations systématiques utilisant des images satellitaires, a été mise en œuvre par des enquêteurs villageois formés au préalable. En présence des voisins et des autorités locales, ces enquêteurs ont tracé les limites de parcelles sur les images, établi une numérotation unique et enregistré les revendications de droit. Ces données ont été numérisées et affichées localement pendant un mois pour tenir compte d'éventuels recours avant que ne soient établis des titres et des baux au niveau central. L'évaluation de cette opération pilote a permis de constater une amélioration de la reconnaissance des droits des femmes mariées ainsi qu'une augmentation des investissements favorables à la conservation des sols. La formalisation des droits n'a pas généré d'augmentation de ventes de détresse.

Ces pilotes ont également permis d'améliorer la méthode d'intervention en vue d'une opération à grande échelle conduite par la Rwanda Natural Resource Authority (RNRA). En moins de 3 ans, la RNRA est parvenue à délimiter de manière participative 11,3 millions de terrains (sur les 11,5 millions que compte le Rwanda) pour un coût moyen de \$6 / parcelle, créant ainsi une référence emblématique en matière d'enregistrement de droits fonciers. Les évaluations réalisées à la suite de cette opération ont montré une nette amélioration de la sécurité foncière au profit tant des hommes que des femmes et une plus grande fiabilité des locations et des cessions de terre. Les investissements sur la terre n'ont pas augmenté immédiatement, mais ce programme a fourni les bases pour une augmentation des investissements agricoles à moyen terme. L'enregistrement régulier des transactions reste un défi à relever au risque d'un décalage des informations foncières avec la réalité des occupations.

¹⁹ Ali, Deininger K., Duponchel M., 2016. Using Administrative Data to Assess the Impact and Sustainability of Rwanda's Land Tenure Regularization. Policy Research Working Paper 7705. The World Bank. 33 p.

Bref historique de la réforme foncière malgache – Depuis plusieurs décennies, Madagascar subit une crise foncière qui a largement contribué aux difficultés économiques et aux tensions sociales actuelles. Une administration foncière dotée de faibles ressources, un cadre juridique dépassé, hérité de la période coloniale et une perte de confiance des usagers vis-à-vis des institutions publiques nationales ont provoqué la faillite du service public de gestion des terres. Depuis 15 ans, les 36 circonscriptions foncières délivrent difficilement plus de 4.000 titres fonciers par an dans l'ensemble d'un pays qui compte environ 10 million de terrains. De plus, les services fonciers éprouvent de sérieuses difficultés pour maintenir les archives foncières en état et ils ne parviennent plus à enregistrer les transactions si bien que les informations conservées sont souvent sans rapport avec la réalité des occupations des terrains titrés. Cette situation de crise foncière pèse sur le climat des investissements et sur la paix sociale. Conscient de cette situation, le Gouvernement de Madagascar s'est engagé dès 2005 dans une réforme foncière basée sur la modernisation de l'administration et sur la décentralisation de la gestion foncière.

Principales innovations – La réforme de 2005 a introduit de profonds changements et le principal est sans doute la suppression de la présomption de domanialité. Jusque-là, les terrains occupés mais non titrés étaient considérés comme supposés appartenir à l'Etat. Les nouvelles lois les considèrent désormais comme des propriétés privées que les communes nouvellement équipées de guichets fonciers sont en charge de formaliser en délivrant non pas des titres fonciers mais des certificats fonciers en suivant une procédure locale et contradictoire. La valeur juridique des certificats fonciers est pratiquement identique à celle des titres fonciers et Madagascar a maintenant deux systèmes de gestion foncière. L'administration foncière est chargée de la gestion des domaines de l'Etat et de la propriété privée titrée tandis que les Communes sont responsables de la gestion des propriétés privées non titrées. L'originalité du modèle malgache tient à plusieurs caractéristiques :

- Les droits certifiés sont des droits de propriété et non des droits d'usage. Il est légalement possible de faire avec un certificat ce qui est possible de faire avec un titre foncier (vente, morcellement, bail,...).
- Les droits fonciers sont gérés localement par un dispositif de proximité, le guichet foncier communal.
- La cartographie des droits fonciers se fait sur la base d'une photographie aérienne de haute précision, sur la base d'un consensus entre voisin et conformément au nouveau cadre légal, sans recours à des géomètres professionnels, ce qui permet un maintien du coût d'enregistrement à un niveau très bas.

Premiers résultats de la réforme foncière – La gestion foncière décentralisée présente des résultats encourageants. Depuis 2006 et avec l'appui de la communauté internationale, 546 Communes sur 1.550 ont été équipées d'un guichet foncier communal. Elles ont reçu près de 400,000 demandes et ont délivré plus de 250.000 certificats. Cette nouvelle procédure de reconnaissance des droits de propriété privée non titrée par des commissions locales et sans fonctionnaire des Domaines ni géomètre permet une économie considérable de temps et de coût pour garantir officiellement un droit de propriété. Selon la méthode utilisée (enregistrement à la demande ou systématique), le coût moyen d'un certificat foncier varie de \$6 à \$14 et le temps moyen de procédure est d'environ 7

mois, ce qui est à comparer avec les \$500 et les 6 à 10 ans nécessaires en moyenne à l'établissement d'un titre foncier.

L'Agence Foncière Rurale de Côte d'Ivoire : une nouvelle institution chargée de la mise en œuvre de la loi foncière de 1998

La difficile mise en œuvre de la loi sur le foncier rural – Le Gouvernement de Côte d'Ivoire a manifesté une réelle volonté politique pour améliorer la gouvernance foncière sans parvenir à appliquer à une échelle significative la législation actuelle, à savoir la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Il était espéré de cette loi qu'elle permettrait en moins de 10 ans la formalisation des droits fonciers coutumiers et leur transformation en droits de propriété dans l'ensemble du pays. Cette reconnaissance des droits devait d'abord aboutir à un certificat foncier, celui-ci devant ensuite être converti en titre foncier dans un délai de trois ans. Cette loi n'a été que très partiellement appliquée. Elle a suscité de nombreuses controverses dans la mesure où elle opère une distinction entre autochtones et migrants et son application est si compliquée et si chère que son déploiement à l'échelle nationale est toujours attendu. Promulguée il y a 20 ans, elle reste aujourd'hui d'une mise en œuvre circonscrite à des projets pilotes de certification foncière menés avec l'assistance des bailleurs de fonds et dont les résultats quantitatifs restent d'une ampleur limitée. En 2018, seulement 4.000 certificats fonciers ont été délivrés dans un pays qui compte près de 1.000.000 de parcelles rurales, c'est-à-dire que seulement 0,4 % des terres certifiables ont été formalisées.

Des raisons objectives, notamment les années de guerre civile pendant lesquelles des actions de terrain n'étaient pas envisageables, expliquent en partie ces chiffres. La faiblesse des résultats conduit néanmoins à revoir en détail les procédures, leur complexité étant à l'origine du faible dynamisme constaté. La procédure actuelle de certification témoigne d'un grand souci de précision et de fiabilité avec la perspective de délivrer un document irréfutable susceptible de garantir la pleine propriété. Il reste que la complexité de cette procédure, les dispositions limitant l'accès à la propriété aux seuls ressortissants ivoiriens, le nombre élevé d'intervenants et les coûts de revient rendent le certificat, et plus encore le titre, inaccessibles à la grande majorité des agriculteurs ivoiriens.

L'Agence Foncière Rurale, une innovation institutionnelle pour une certification de masse – En 2016, le Gouvernement ivoirien crée une Agence Foncière Rurale²⁰ en vue de relever le défi d'un enregistrement massif des droits coutumiers dans le domaine foncier rural. L'enjeu est de limiter le nombre d'intervenants et de disposer d'une force opérationnelle chargée de la mise en œuvre de la loi foncière. Rattachée au Ministère de l'Agriculture, l'AFOR est un établissement public disposant de l'autonomie financière chargé de la coordination de toutes activités relatives à la sécurisation des terres rurales, à savoir les opérations de certification, de contractualisation, de délimitation des territoires villageois, de mise en œuvre d'un Système d'Informations Foncières et

²⁰ Décret 2016-590 du 3 août 2016.

d'archivage. La direction de l'AFOR est tenue de rendre compte à un Conseil de Surveillance ad hoc. Elle est financée par l'Etat ivoirien sur ressources propres et par plusieurs bailleurs de fonds (Union Européenne, Banque mondiale, AFD). L'AFOR a démarré ses activités depuis fin 2017. Elle dispose de son propre programme de travail, coordonne les appuis internationaux, et met en œuvre toutes les activités fiduciaires et techniques liées aux opérations de sécurisation foncière rurale (conception des opérations, passation de marchés, contrôle-qualité des interventions confiées à des prestataires privées, relations avec l'administration territoriale et technique, suivi-évaluation,...). Son personnel constitué de consultants et de fonctionnaires détachés est recruté sur une base compétitive.

En créant l'AFOR, le Gouvernement de la Côte d'Ivoire a transformé le paysage institutionnel du foncier rural. Cette agence permet d'aligner les démarches sur des outils nationaux (ex. : manuel d'opérations unique) et de coordonner les appuis en soutien à une politique nationale de sécurisation foncière rurale. Elle est supposée devenir l'interlocuteur principal de l'ensemble des acteurs du foncier rural. Cette structure, encore très récente, méritera toute l'attention requise pour tirer des enseignements sur l'intérêt des agences foncières rurales en Afrique sub-saharienne.

Annexe 2 : Constat : un décalage majeur entre loi et pratiques

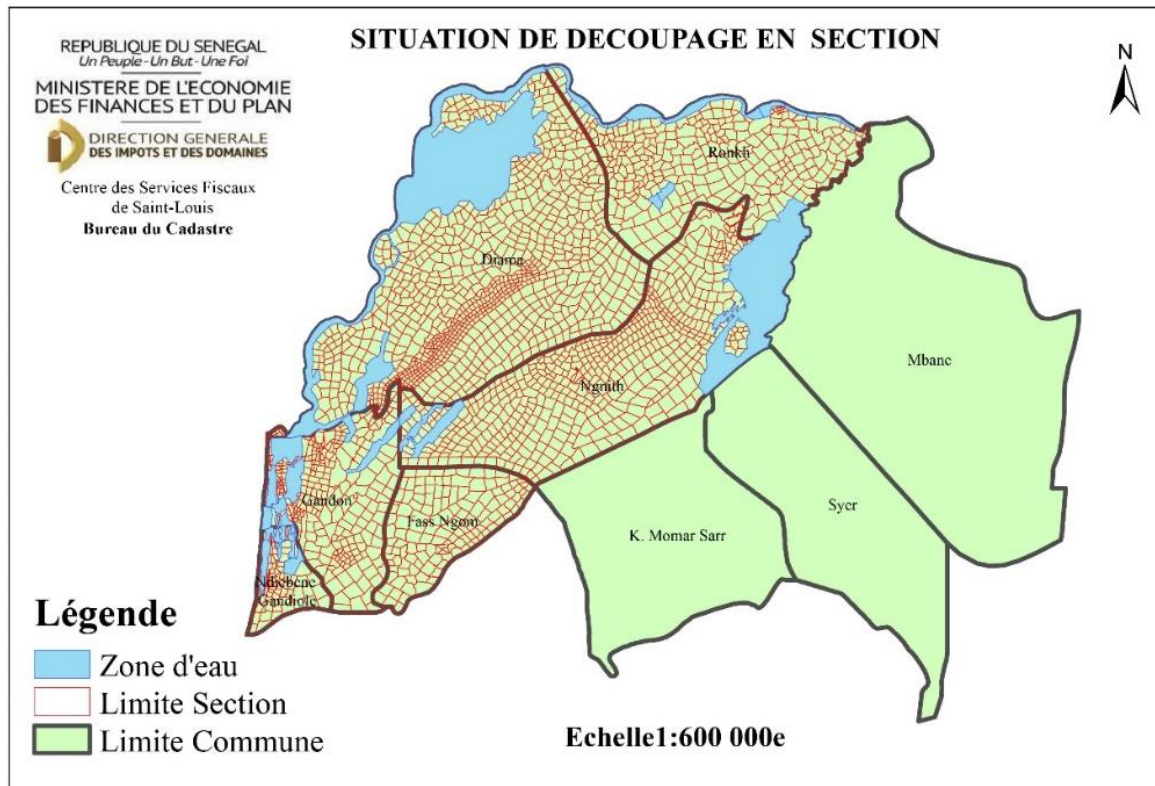
La loi de 1964 sur le domaine national et son décret d'application ne sont que très partiellement respectés. Sa stricte application pourrait d'ailleurs nuire au développement économique. Les usagers et responsables de collectivités déplorent le manque de capacités et d'équipements pour gérer les droits fonciers au niveau local. Ils reconnaissent adapter les normes et les procédures à tel point que de nouvelles règles se sont imposées en décalage avec le cadre légal :

Principes de la loi de 1964	Référence juridique	Interprétations et pratiques locales
Les affectations de terres sont réservées aux membres de la communauté	<i>Art. 8 : Les terres de culture sont affectées aux membres de la communauté</i>	Les terres sont affectées sans tenir compte de l'origine du demandeur Les notions de communauté et d'appartenance à la communauté restent floues, surtout dans le cas de communautés rurales récemment subdivisées
La location de terre n'est pas permise	<i>Art. 18 (décret) : La désaffectation des terres peut être prononcée (...) si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement</i>	Les locations sont courantes, au sein des familles ou avec des tiers, et nécessaires en cas d'incapacité temporaire de mise en valeur
La vente de terres est interdite	<i>Art. 19 (décret) : L'affectation est personnelle (...). Elle ne peut faire l'objet d'aucune transaction</i>	L'interdiction de vente est connue mais il existe un marché foncier de fait. Les terres rurales ont un prix de vente. Les communes régularisent les ventes a posteriori par délibération d'affectation.
Les héritages sont contrôlés	<i>Art. 20 (décret) : L'affectation prend fin au décès de la personne physique Art. 22 (décret) : les héritiers obtiennent l'affectation à leur profit (...) dans les limites de leur capacité d'exploitation et (...) sous réserve de ne pas aboutir à la constitution de parcelles trop petites.</i>	En cas de décès, les familles s'entendent sur les nouveaux titulaires de droits. Les transmissions restent gérées par les familles. La terre reste au sein des familles et n'est pas réaffectée. Les communes régularisent si besoin les héritages par délibération d'affectation

Ces quelques constats montrent à quel point certaines des dispositions fondamentales de la loi de 1964 ne sont pas applicables et pas appliquées. Si elles étaient strictement appliquées, elles auraient d'ailleurs un impact négatif sur le développement en freinant la mise en valeur agricole.

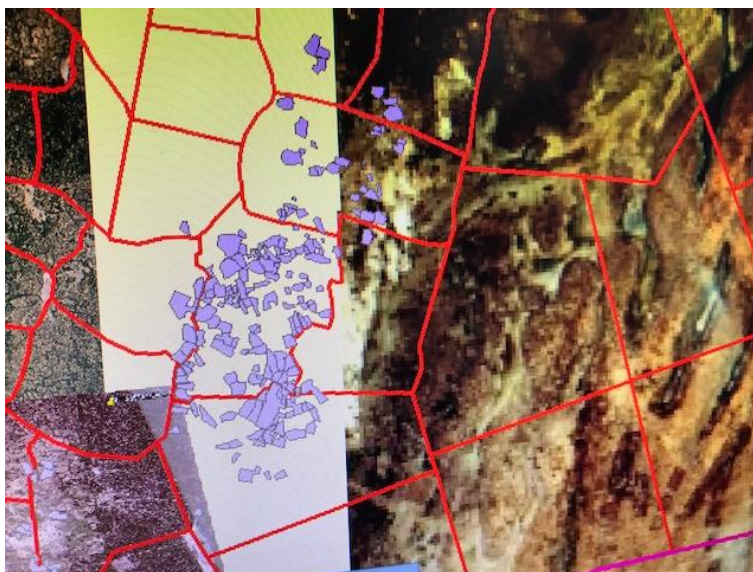
Annexe 3 : quelques illustrations de l'expérience du PDIDAS en matière de foncier rural

Travaux en cours de découpage en sections cadastrales par les services régionaux de la DGID à Saint Louis.



Les services régionaux de la DGID à Saint-Louis ont entrepris un premier découpage en section de leur territoire de ressort. Ce maillage va permettre l'établissement de numéros NICAD pour les parcelles relevées par les Communes.

**Report des sections cadastrales (rouge) et des délibérations sécurisées de droits d'usage (bleu)
sur un orthophotoplan**



Cette image représente en rouge les délimitations des sections et sous-sections cadastrales réalisées par la DGID et en bleu les parcelles identifiées et levées par les communes.

Bureau foncier communal



Investissement du projet PDIDAS pour loger le Bureau Foncier Communal, son service d'accueil et sa documentation foncière.

Registre foncier communal mis en place par le PACR



Ce registre, réalisé en 2015 avec l'appui d'un projet financé par l'AFD, recense les informations concernant chaque parcelle identifiée par la commune.

Bibliographie

- APIX, 2011. Check list pour l'accès au foncier. 13 p.
- Benkahla A., Faye J., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière. Initiative Prospective Agricole et Rurale, 69 p.
- Benkahla A., Seck S.M., 2011. Pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal. IPAR / AFD / Inter-Réseaux. 5 p.
- Bourgoin J., Diop D., Dia D., 2017. Accès et usages de l'information foncière. Cas des POAS. Les notes politiques de l'ISRA-BAME n°5. 7 p.
- Bourgoin J., Diop D., Dia D., 2017. Réalités et enjeux de l'acquisition massive des terres par l'agro-industrie au Sénégal. Les notes politiques de l'ISRA-BAME n°6. 6 p.
- Boutilier J. L., 1989. Irrigation et problématique foncière dans la vallée du fleuve Sénégal. ORSTOM. Cahiers Sciences Humaines 25 (4), :469-488.
- Commission chargée de la Réforme du Droit de la Terre, 2005. Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural. 26 p.
- Commission Nationale de Réforme Foncière, 2016. Document de Politique Foncière. République du Sénégal. 35 p.
- Comité Technique Foncier & Développement, 2015. La réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis. Note de synthèse n°18. Juillet 2015. 9 p.
- CONGAD, 2012. Rapport de l'étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam. 187 p.
- CRAF, 2016. Document de synthèse des réflexions du Cadre de Réflexion et d'Actions sur le Foncier dans le cadre du processus de réforme foncière au Sénégal. 8 p.
- D'Aquino P., Seck S., 2015. Au Sud, formaliser ou sécuriser les droits locaux sur la terre ? Leçons de l'expérience sénégalaise dans la vallée du fleuve Sénégal. 16 p.
- D'Aquino P., 2015. Elaboration participative de règles collectives de gestion des ressources naturelles et du foncier. Des effets durables, de l'échelle locale jusqu'à l'échelle nationale. Cirad. Perspectives n°33. 4 p.
- Diagne S., 1996. Plan d'Action Foncier du Sénégal. Ministère de l'Agriculture / Synergie Consulting. 121 p.
- ENDA PRONAT, 2011. Rapport scientifique. Amélioration et sécurisation de l'accès des femmes au foncier au Sénégal. CRDI, 107 p.
- Fall M., Ngaido M., 2016. Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal. IIED / IED. 20 p.
- Faye I. M., Benkahla A., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011, Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène. IPAR, 45 p.
- Faye I. M., 2016. Améliorer l'accès aux ressources pastorales : un défi pour les réformes en cours au Sénégal. APESS / GRET, 4 p.
- Faye J., 2008. Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal. IIED, 13 p.
- Gauthier J. P., 2015. Diagnostic du cadre juridique et institutionnel du projet de plateforme intégrée de Diamniadio. ONUDI, 105 p.
- GESTES, 2012. Sénégal : les femmes rurales à l'épreuve d'une citoyenneté foncière. Université Gaston Berger.
- IPAR, 2013. Gouvernance foncière au Sénégal : Promouvoir la transparence et l'équité pour que la terre ne soit plus une source de conflits. (Synthèse LGAF) Banque mondiale. 5 p.
- Jokkale, 2016. Les enjeux de la sécurisation foncière et de l'accès des femmes au foncier dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Sénégal. Plateforme des ONG européennes au Sénégal / UE. 18 p.

- Koffi M., Galpin C., 2012. Vers la mise en place d'une gestion foncière communale dans la vallée du fleuve Sénégal. Grain de Sel n°57, : 33-34.
- Koffi M., Galpin C., 2012. Quelle place pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier rural au Sénégal ? PACR. 3 p.
- MCA Senegal, 2012. Inventaire de l'occupation et des droits sur les terres à Podor.
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 2018. Plan Sénégal Emergent. Plan d'Actions Prioritaires. 144 p.
- Niang A., Knapman C., 2017. Au Sénégal, l'accès aux terres des exploitants familiaux menacés. Briefing IIED, IPAR, Janvier 2017. 4 p.
- Plançon C., Ndiaye I., 2010. Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal. La fiducie comme mode d'appropriation de la terre. LAJP / CTFD. 102 p.
- Rochegude A., Plançon C., 2009. Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Fiche pays Sénégal. CTFD, AFD / MAE. 26 p.
- Seck S., Neu D., Traoré S., 2012. Evaluation à mi-parcours du PACR. GRET / e-Sud Consulting, 133 p.
- Touré O., Seck S., 2013. Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir. AFD / Ministère des Affaires Etrangères. Comité Technique Foncier & Développement 23 p.
- Touré O. et al., 2012. Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal. CNCR / IPAR. 21 p.
- Traoré S., 2004. La fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant. Enjeux fonciers environnementaux. : 173-184.
- USAID, 2011. Property rights and resource governance. Senegal Country profile. 28 p.