



NIGER

**QUATRIEME ATELIER NATIONAL
DES COMMISSIONS FONCIERES**

Niamey, 21 – 23 juin 2006

FONCIER ET DECENTRALISATION

L'expérience du Sénégal

Jacques Faye, sociologue rural

Juin 2006

I. Introduction

Depuis l'indépendance du Sénégal en 1960, la politique foncière et la politique de décentralisation sont étroitement liées. Les communes et les communautés rurales qui sont les collectivités de base gèrent leur domaine public. Les communautés rurales gèrent le terroir de la communauté rurale y compris les ressources naturelles ne faisant pas partie des espaces protégés. Les communes délivrent les permis de construction. La loi prévoit aussi la possibilité d'associer communautés rurales, communes et régions à la gestion des espaces protégés : forêts classés, parcs nationaux, aires protégées.

L'Etat reconnaît ainsi que la gestion des terres et des ressources naturelles ne peut pas se faire efficacement sans la participation des populations à travers leurs collectivités locales.

La participation des populations dépend de plusieurs facteurs : jusqu'où le pouvoir politique et l'administration sont prêts à aller dans l'implication des populations et de leurs collectivités et donc quels droits leur concéder ? Quelles sont les compétences et les ressources des populations ? Quelles sont les ressources humaines et les ressources financières à la disposition des collectivités locales pour jouer leur rôle ?

Ce sont ces questions qui guident la présentation ci-après de l'expérience sénégalaise de décentralisation et de gestion foncière.

II. L'Etat de la décentralisation : communes, communautés rurales et régions

La décentralisation date d'avant l'indépendance du Sénégal puisque dès le XIX^{ème} siècle, il existait quatre communes de plein exercice dont les natifs avaient le statut de citoyen français : Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar. D'autres communes sont créées dans les années cinquante et un décret de 1957 donne aux chefs de territoire le pouvoir de créer des communautés rurales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette expérience de gestion locale explique sans doute que, dès l'indépendance, le Sénégal se soit lancé dans une politique de décentralisation de plus en plus poussée.

En 1966, un code de l'administration communale est adopté et les communes de plein exercice sont au nombre de trente.

En 1972, une réforme de l'administration territoriale et locale intervient. Elle crée des communes à régime spécial (exécutif désigné par le pouvoir central) et les communautés rurales. Celles-ci sont dirigées par un conseil rural élu avec son président. Mais le sous préfet de la localité est le chef de l'exécutif de la communauté rurale. Il propose le budget annuel au conseil rural et l'exécute. Il a un contrôle a priori de toutes les délibérations du conseil.

La réforme de 1990 généralise les communes de plein exercice et transfère le pouvoir exécutif des communautés rurales à son président.

Le code des collectivités locales voté en 1996 reconnaît la région, la commune et la communauté rurale comme collectivités locales. Le code permet des collaborations entre communes et communautés rurales. Il permet aussi la création, à l'intérieur des communes, de communes d'arrondissement. En 1999, une deuxième chambre parlementaire, le Sénat, est créée pour assurer la représentation nationale des collectivités locales. Le Sénat critiqué pour son coût et comme chambre de recasement de la clientèle politique est supprimé avec la nouvelle constitution votée en 2001, après l'alternance politique de 2000.

Il faut noter que le découpage du territoire national en collectivités locales, entre lesquelles n'existe aucune relation hiérarchique, ne recoupe pas totalement le découpage administratif. La région correspond à l'administration régionale dirigé par un gouverneur et dont dépend le département dirigé par un préfet, la sous préfecture dirigée par un sous préfet et le village dont le chef est nommé par le sous préfet sur proposition des populations. Ainsi, alors que la décentralisation crée un système à trois niveaux, central, régional et local (communes et communauté rurale), l'administration s'organise en cinq niveaux : national, régional, départemental, sous préfectoral et villageois.

La décentralisation doit relever deux défis qui sont liés : l'adhésion des populations et la capacité des collectivités locales à satisfaire les demandes des populations.

Bref bilan de la décentralisation

Quelques aspects seulement, les plus importants à notre avis, de la politique de décentralisation sont examinés ci-après : la représentativité des instances élues, l'exercice des compétences transférées, les ressources humaines et les ressources financières.

La représentativité des instances élues. L'élection des conseillers régionaux, municipaux et ruraux au suffrage universel et l'élection des présidents de région, de conseil rural et des maires par ces instances créent une nouvelle légitimité qui est en concurrence de fait avec des légitimités socio historiques et religieuses. Cette concurrence est fortement atténuée par le fait que souvent les secondes se sont glissées dans les habits des premières. Cette nouvelle légitimité ne peut s'imposer que si les populations y adhèrent. Cette adhésion dépend en grande partie du mode de désignation des élus et des services rendus aux populations.

L'élection aux suffrages universels ne suffit pas dans la mesure où les listes indépendantes ne sont pas autorisées et où ce sont les partis qui constituent les listes de candidats. Peu de partis politiques ont des procédures transparentes et démocratiques dans la constitution de leurs listes. La compétition est aussi rarement égale entre le parti au pouvoir et les autres à cause de l'emprise exercée par le premier sur l'administration et les moyens auxquels l'Etat donne accès. Enfin, le système électoral avec une liste majoritaire et une liste proportionnelle donne un avantage considérable à la liste arrivée en tête. Certaines composantes de la population peuvent donc se sentir sous représentées dans les instances élues et les élus majoritaires peuvent abuser de leur pouvoir à leur profit, à celui de leur clientèle familiale, ethnique, religieuse et politique. Les mécanismes de participation et d'information des populations prévues par la loi peuvent ne pas avoir l'efficacité souhaitée. Les cas de contestation de maires et de présidents de conseils régional et rural, et d'accusation de mauvaise gestion et d'abus de pouvoir et de biens sociaux ne sont pas rares. Des progrès sont possibles et nécessaires sur le plan de la représentativité et de la participation des populations. Il faut néanmoins reconnaître que ni les partis politiques, ni la société civile ne contestent le principe de la décentralisation. Ce qui est réclamé c'est un système électoral plus démocratique, la transparence et l'équité dans la gestion et la participation des populations. Il faut aussi rappeler que certaines zones du pays demandent à être érigées en région. Ces revendications à connotation ethnique méritent d'être attentivement examinées d'autant plus qu'il s'agit surtout de zones périphériques et frontalières qui, incontestablement, ont été négligées dans le passé par l'Etat central, colonial et indépendant. La création, ces dernières décennies, de communes d'arrondissement et de petites communes peu viables et coupées de ce fait de leur environnement rural mérite aussi d'être évaluée.

L'exercice des compétences. Le code de 1996 a transféré aux collectivités locales neuf domaines de compétences : (i) la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, (ii) l'environnement et la gestion des ressources naturelles, (iii) la santé, la population et l'action sociale, (iv) la jeunesse, le sport et les loisirs, (v) la culture, (vi) l'éducation et la formation professionnelle, (vii) la planification, (viii) l'aménagement du territoire, (ix) l'urbanisme et l'habitat. Le code précise les aspects de ces domaines qui sont transférés. L'Etat les accompagne d'un transfert de ressources et met à la disposition des collectivités ses services sur la base de conventions d'utilisation.

Le code de 1996 a fait du contrôle administratif a posteriori des actes des collectivités locales la règle. Il existe cependant des matières où l'approbation préalable du représentant de l'Etat est nécessaire. C'est le cas en ce qui concerne les terres du domaine national et les ressources naturelles au niveau des communautés rurales. Pour les raisons examinées ci-dessous, les conseils et en particulier les organes exécutifs ont beaucoup de difficultés à respecter les procédures prévues par la loi : retards dans les sessions, dans l'approbation des budgets et la production des comptes, non-conformité des procédures et des actes à la loi, opacité et abus dans la gestion.

Les services publics fournis par les collectivités locales comme ceux fournis par l'administration sont basés sur le modèle colonial de fourniture de services publics aux citoyens. C'est le cas par exemple de l'Etat civil, de l'éducation, de la santé, etc. Il est évident que nous avons choisi ainsi un modèle correspondant à un pays ayant une économie développée et dont la population a un niveau d'éducation élevée. En plus de leur coût élevé, certains services publics ne paraissent pas tout de suite nécessaires pour les populations. On peut citer le coût et les difficultés pour un paysan de faire faire un constat de mise en valeur de ses terres et d'obtenir leur immatriculation et la délivrance d'un titre foncier. On peut citer l'exemple de la déclaration de naissance d'un enfant pour un père ou de l'obtention d'une carte d'identité pour un jeune ou de l'inscription sur les listes électorales. Cela peut représenter l'équivalent de plusieurs semaines ou plusieurs mois de revenus monétaires agricoles sans compter les journées de travail perdues et le stress de la visite dans des locaux de l'administration pour des paysans analphabètes. Il n'y a pas de réflexion systématique sur la façon de fournir des services publics aux populations et sur leur adaptation à notre situation de pays pauvre. Ainsi des citoyens renoncent à leurs droits, différent des démarches indispensables ou sont la proie d'intermédiaires peu scrupuleux. Des changements sont possibles dans la fourniture de la plupart des services publics pour les rendre disponibles et accessibles aux populations.

Les ressources humaines. Les collectivités locales ont un déficit, en qualité et en quantité, de ressources humaines. En principe, l'Etat peut mettre à leur disposition du personnel et les collectivités ont la liberté de recruter. Malgré les efforts déjà réalisés sur ce plan, l'Etat hésite toujours à créer une véritable fonction publique locale par crainte d'un engrenage financier, mais aussi d'une trop grande indépendance des collectivités. Les collectivités locales elles-mêmes du fait de leurs faibles ressources financières hésitent à recruter. Mais, dans la pratique, le clientélisme politique presque général se traduit par des recrutements pléthoriques de personnel non qualifié au détriment de personnel qualifié.

Les ressources financières. Les collectivités locales bénéficient de transferts financiers de l'Etat liés aux transferts de compétences, et de ressources financières provenant de la fiscalité locale et de la coopération décentralisée.

Il existe des études sur les ressources financières et sur la fiscalité des collectivités locales et leurs conclusions sont l'objet d'un débat permanent entre l'Etat et les représentants des collectivités locales. Ceux-ci se plaignent des montants dérisoires des transferts financiers de l'Etat pour l'exercice correct des compétences liées, du retard important et des procédures complexes de déblocage des fonds. La comparaison avec les pays développés et les pays plus avancés (Afrique du Sud, Tunisie, etc) montre que le pourcentage du budget de l'Etat transféré aux collectivités locales est extrêmement faible (moins de trois pour cent). Les procédures et les mécanismes d'allocation de ces fonds manquent de transparence et favorisent les collectivités les plus riches. L'Etat reconnaît ces faits mais hésite à les corriger.

La fiscalité des collectivités locales est assez confuse et mérite d'être revue en termes d'efficacité et aussi en termes d'équité. Les régions ne disposent pas de fiscalité propre et dépendent entièrement des transferts de l'Etat alors qu'elles ont un rôle primordial en terme de développement économique et social. Au niveau des communes et surtout des communautés rurales, une part importante des impôts et taxes n'est pas perçue du fait de la faible propension des populations à s'en acquitter, mais aussi des carences des services de collecte : personnel et moyens de fonctionnement insuffisants des services de l'Etat et des collectivités locales.

Face à ces difficultés, les projets de l'Etat financés par les partenaires au développement et les projets financés par la coopération décentralisée apparaissent de plus en plus comme les voies de salut des collectivités locales. Incontestablement, ils leur apportent des ressources importantes surtout pour la réalisation des infrastructures locales. Cela reste néanmoins largement en deçà des besoins. Cela aggrave la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des ressources extérieures et les éloigne d'une véritable autonomie, gage de l'adhésion des populations à la politique de décentralisation.

Conclusion

La classe politique et la société civile s'accordent sur la nécessité d'un bilan et d'un approfondissement de la politique de décentralisation dans le sens d'une véritable démocratie locale et d'une durabilité des collectivités locales. Cette question sera incontestablement un des débats majeurs des prochaines élections présidentielles, législatives et locales. Les populations et les organisations professionnelles rurales mettent davantage l'accent sur la disponibilité et l'accès des infrastructures et services publics et sur l'appui au développement des activités économiques. IL faudra que tous acceptent de repenser la façon de fournir les services publics pour en réduire les coûts, les rendre compréhensible et accessible aux populations.

Un rapide bilan de la décentralisation au Sénégal montre des avancées audacieuses dans les textes et des hésitations des autorités politiques et de la haute administration à traduire leurs options en actes. On peut comprendre ces craintes dans un Etat dont l'indépendance n'est pas si ancienne et dont la culture administrative reste fortement marquée par son passé colonial. Malgré les progrès réalisés en matière de démocratie, les pesanteurs du parti dominant et du clientélisme demeurent. On peut, cependant, faire le pari que les populations sénégalaises n'accepteront pas de retour en arrière.

II. L'état du foncier et des ressources naturelles

La gestion foncière et des ressources naturelles, l'urbanisme et l'habitat font partie des domaines de compétences transférés aux collectivités locales. La législation foncière et les codes concernant les ressources naturelles s'appuient sur les communes et surtout sur les

communautés rurales. Le fonctionnement efficace, équitable et durable des collectivités locales est donc indispensable à une bonne gestion des terres et des ressources naturelles. A l'inverse, on peut dire que ceci est le meilleur critère d'évaluation de la politique de décentralisation dans des pays comme ceux de l'Afrique de l'Ouest où les activités agricoles au sens large sont dominantes et où la terre et les ressources naturelles sont les principaux facteurs de production. Au Sénégal, il est incontestable que les paysans jugent leurs collectivités de base surtout à partir de leur capacité à gérer ces ressources.

La législation foncière. Les régimes fonciers traditionnels n'ont jamais été statiques. Avant la colonisation, ils subissaient des adaptations dues aux évolutions du peuplement, aux évolutions des systèmes politiques (conquêtes, changements politiques internes), aux évolutions techniques et religieuses.

La mise en valeur agricole du Sénégal et des autres colonies françaises d'Afrique de l'Ouest à la fin de l'abolition de la traite des esclaves a amené les autorités coloniales à vouloir implanter leur propre système foncier marqué par la propriété privée de la terre. Le Sénégal situé en zone sahélienne n'a jamais été une colonie de peuplement et l'empreinte foncière du système colonial s'est en grande partie limitée aux centres urbains.

Les populations rurales, malgré les tentatives du pouvoir colonial, ont préservé jalousement leurs régimes traditionnels. Ceux-ci se caractérisent par l'absence d'une appropriation privée et individuelle de la terre et des ressources naturelles. Ces ressources appartiennent aux génies qui en permettent l'usage aux populations. Ces biens collectifs, lignagers le plus souvent, ne peuvent donc faire l'objet d'échange et tout membre de la collectivité y a accès suivant son statut social et familial. Sur la même surface, se superposent des droits d'usage qui peuvent paraître complexes pour l'observateur extérieur. La gestion des terres familiales est toujours du ressort des aînés. Sauf dans les sociétés matrilineaires pratiquant des cultures irriguées, les femmes ont rarement un accès direct au foncier. Par contre, elles jouent un rôle important dans l'exploitation des ressources naturelles : cueillette et coupe du bois pour la cuisine. Il ne faut cependant pas oublier que dans les sociétés qui ont développé un système politique « féodal », le pouvoir central s'immisciait dans la gestion du foncier pour octroyer des droits (de feu ou de sabot) ou pour percevoir des taxes sur les productions. Dans les sociétés lignagères, les premiers occupants pouvaient aussi exercer un contrôle sur les droits d'accès au foncier des nouveaux arrivés. Entre pasteurs exerçant une faible emprise sur le foncier et cultivateurs, les conflits n'étaient pas rares obligeant souvent les premiers à se déplacer. Les enjeux fonciers et les conflits sur les terres et les ressources naturelles n'ont pas débuté avec la colonisation, ni avec les indépendances.

Le Sénégal indépendant s'est doté, en 1964 d'un régime foncier original. Les terres sont réparties entre trois ensembles d'inégale importance, chacun doté d'un régime propre : (i) la propriété privée est maintenue, mais pour l'essentiel, elle n'existe qu'en milieu urbain. Elle connaît une croissance exponentielle du fait de l'extension des villes et des activités économiques modernes; (ii) la propriété publique a été essentiellement conçue comme un instrument de régulation permettant, à titre exceptionnel et pour des raisons d'utilité publique de substituer le pouvoir foncier de l'Etat à celui des conseils ruraux ; (iii) les terres rurales sont dans leur quasi totalité soumises au régime de la domanialité nationale qui constitue le régime de droit commun.

Jusqu'en 1996, la loi confiait aux services de l'Etat la gestion de son domaine (public et privé) et aux conseils ruraux – avec la tutelle des autorités déconcentrées – celle du domaine national. Les Lois de décentralisation modifient la répartition des compétences foncières

entre l'Etat et les collectivités locales. Dans la logique de la décentralisation, elles instaurent une intervention des collectivités locales dans la gestion du domaine de l'Etat, tandis que, paradoxalement, certaines terres relevant jusque là du pouvoir foncier des conseils ruraux peuvent désormais être soumises à un régime spécifique. Comme déjà dit, les compétences des collectivités locales en matière domaniale ne relèvent pas du contrôle a posteriori. Elles sont exercées sous la tutelle des autorités déconcentrées de l'Etat.

Le domaine privé de l'Etat. Les dispositions relatives à la gestion et à l'utilisation du domaine privé de l'Etat sont sans conséquence. L'Etat peut céder aux collectivités locales la propriété ou l'usage de tout ou partie de ses biens, soit leur en transférer la gestion en exclusivité ou en partenariat avec lui. Mais, en zone rurale, les terrains du domaine privé de l'Etat immatriculés à son nom ne concernent pas les terres agricoles. Ce sont presque exclusivement les terrains d'assiette des bâtiments publics ou des équipements collectifs.

Le domaine public de l'Etat. La réforme des modalités de gestion et d'utilisation du domaine public de l'Etat présente un intérêt direct dans certaines zones comme les bandes de terre en bordure des fleuves et des cours d'eau très appréciées par les paysans pour les cultures irriguées et de décrue (pas géométriques). Ces terres étaient soumises, de façon irréaliste, à la gestion exclusive de l'Etat. De fait, elles étaient administrées par les communautés rurales qui les considéraient comme relevant du domaine national. La loi consacre sur ces terres, souvent économiquement et écologiquement sensibles, la protection juridique du régime de la domanialité publique. Mais elle associe désormais les collectivités locales dans le ressort desquelles elles se situent à la procédure de prise de décisions relatives à leur occupation et à leur utilisation selon les modalités suivantes. L'Etat prend la décision d'initier des projets sur les pas géométriques (domaine public) mais, désormais, après consultation du conseil régional et la décision est communiquée pour information au conseil régional. Les projets initiés par toute autre personne que l'Etat relèvent d'une co-décision du conseil régional et du représentant de l'Etat prise après avis de la commune ou de la communauté rurale dans le ressort de laquelle se situe le projet. Lorsque la zone est dotée de plans spéciaux d'aménagement, préparés par les collectivités locales et approuvés par l'Etat, les compétences de gestion sont exercées, dans le respect du régime de tutelle par la région, commune ou communauté rurale concernée par les périmètres qui leur sont dévolus dans les plans.

Le domaine national. Dans le cadre législatif nouveau, la domanialité nationale est le régime de droit commun des terres rurales. Cet ensemble regroupait environ 95% des terres, soit approximativement celles qui, lors de l'Indépendance, constituaient les tenures coutumières. Au sein de ce domaine, la zone des terroirs est constituée par l'ensemble des terres qui sont nécessaires à une communauté rurale pour l'habitat, la culture, l'élevage (pâturage et parcours), les boisements et une éventuelle extension. Les limites de chaque terroir, fixées par décret, coïncident avec les limites de la communauté rurale. Cet ensemble foncier est conçu comme un espace de développement et non comme un bien juridique et économique. Ainsi, il n'est la propriété de personne et n'est donc intégré dans aucun patrimoine. Le domaine national est (i) détenu par l'Etat qui définit au niveau national les règles de mise en valeur et (ii) administré par les conseils ruraux sous la tutelle des sous-préfets.

Ce pouvoir d'administration leur donne compétence pour affecter et désaffecter les terres et contrôler leur mise en valeur. L'affectataire doit résider dans la communauté rurale et être en mesure de mettre en valeur. L'affectation est gratuite. Celui (personne physique ou morale) qui se voit affecter une parcelle reçoit un outil de travail pour une durée

indéterminée. A son décès, ses héritiers bénéficient d'une priorité d'affectation s'ils sont en mesure de mettre en valeur.

Le conseil rural peut (ou doit) désaffecter des parcelles: (i) à titre de sanction, lorsque l'une des conditions d'affectation cesse d'être respectée, notamment l'obligation de mise en valeur, et le retrait de la terre se fait alors sans indemnité; (ii) ou lorsque l'intérêt de la collectivité l'exige, l'affectataire recevant alors dans la mesure du possible une parcelle équivalente. Ce qui n'est plus possible dans la grande majorité des communautés rurales. D'autre part, aucun préfet n'a jamais promulgué d'arrêté définissant les modes de mise en valeur retenus dans son département comme le demande la loi de 1964.

Certains juristes considèrent, qu'au sens juridique du terme, le droit d'affectation n'en est pas un. Il est une obligation de mise en valeur dans la mesure où sa transmission n'est pas automatique, qu'aucune transaction n'est permise à son bénéficiaire et que ce dernier ne reçoit aucune compensation du fait d'une décision de désaffectation.

Enfin, outre le pouvoir ponctuel d'affectation et de désaffectation, le corpus législatif reconnaît au conseil rural le pouvoir de procéder, en cas de besoin, à une opération de réorganisation de l'espace communautaire. Aucune communauté rurale n'a fait usage de cette possibilité sans doute à cause de sa complexité, de son coût et de sa délicatesse.

Le conseil rural gère directement les parties du domaine national non affectées : forêts, pâturages, chemins de parcours, etc. il fixe donc les règles d'utilisation par les populations, toujours sous contrôle de la tutelle.

Cette présentation rapide montre que depuis 1964 et surtout 1972 (création des communautés rurales), la loi a réservé aux conseils ruraux – avec tutelle du représentant de l'Etat – la gestion des zones de terroir du domaine national. Ce n'était qu'en cas d'utilité publique que l'Etat pouvait soustraire certaines terres à ce régime et en assurer directement la gestion en les incorporant dans son domaine privé par la procédure de l'immatriculation. Dans la pratique, la notion d'utilité publique est interprétée de façon très élastique et son application est souvent perçue par les populations comme une faveur injustifiée accordée à des intérêts privés et une dépossession, d'autant plus que les communautés rurales ne disposent plus de réserves foncières pour compenser les désaffectations.

La gestion du domaine national par les conseils ruraux est de plus en plus décriée par les ruraux bien que sur certains aspects, celle-ci résulte d'un compromis tacite entre les conseillers et les populations, et aussi les autorités de tutelle. A l'entrée en vigueur de la loi de 1964, les communautés rurales n'existaient pas. La loi a simplement stipulé que ceux qui détenaient des terres selon la coutume en devenaient automatiquement affectataires. Les paysans, qui n'ont jamais adhéré à la législation sur le domaine national, se considèrent donc toujours comme les « propriétaires » et continuent de gérer suivant les règles coutumières. Le conseil rural ne dispose ni des compétences ni des ressources pour gérer son domaine : pas de cadastre, pas de personnel technique, pas de taxe perçu sur les terres affectées. Il ferme les yeux sur les locations de terres et n'hésite pas à régulariser des ventes de terre, y compris à des étrangers à la communauté rurale, par le biais de procès verbaux de désaffectation et réaffectation de terres. Des défrichements non autorisés par le conseil sont régularisés après coup. La réaffectation de terres aux ayants droits du défunt est automatique, sans aucun examen de la capacité de mise en valeur. Ces pratiques foncières de contournement et d'accommodement vis-à-vis de la législation ouvrent la porte à tous les abus. Les accusations de corruption de conseillers ruraux et, aussi d'autorités administratives dans des transactions, ne sont pas rares, surtout dans les terroirs proches des villes. Les terres domaniales non

affectées sont laissées à la libre exploitation des populations sans aucun souci de préservation. Cela se traduit par la disparition des forêts domaniales, l'érosion des zones fragiles, le non respect des chemins de parcours et le surpâturage,

La réforme de 1996 et ses implications. Les lois de décentralisation de 1996 ont introduit de manière presque incidente et sans débat les éléments d'un renversement de la logique de la gestion domaniale locale. Tout en confirmant le principe du pouvoir foncier des conseils ruraux sur le domaine national, la loi nouvelle réduit ce pouvoir au profit de l'Etat. L'Etat se donne les moyens d'attirer dans le secteur agricole des acteurs nouveaux choisis en fonction de leur capacité financière et/ou de leur dynamisme entrepreneurial et dont l'intervention est perçue comme essentielle pour réaliser une mise en valeur durable de la ressource foncière et des aménagements réalisés par les pouvoirs publics. L'Etat utilise aussi cette possibilité pour transférer aux communes les terres nécessaires à leur extension et pour procéder directement à des aménagements destinés à l'habitat urbain.

Le transfert à l'Etat du pouvoir foncier sur le domaine national est ainsi prévu dans deux hypothèses : (i) lorsque l'Etat initie un projet sur le domaine national. Dans cette hypothèse, l'Etat prend la décision, sans avoir à procéder à l'immatriculation des terres concernées, après simple consultation du conseil régional et de la ou des communautés rurales concernées. La décision est ensuite communiquée pour information aux collectivités locales concernées ; (ii) l'Etat se voit confier la gestion des terres des zones des terroirs lorsque ces terres, préalablement classées en zones pionnières, ont fait l'objet d'un aménagement spécial. Il peut alors les affecter ou les céder en totalité ou en partie à des personnes physiques ou morales publiques ou privées sans avoir à les incorporer dans son domaine privé par la procédure de l'immatriculation.

Cette disposition est fondamentale lorsqu'on sait que le classement des terres en zone pionnière a été utilisé pour faciliter leur aménagement par l'Etat. Elle concerne une grande partie des terres aménagées pour l'irrigation, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal et elle a vocation à être largement appliquée, à terme, dans toutes les zones concernées par des aménagements de quelque importance. Quelques années après le reversement des terres des zones pionnières en zone des terroirs qui a consacré la reconnaissance du pouvoir d'administration des conseils ruraux et le transfert de gestion des périmètres aux exploitants, c'est la possibilité d'un retour à une gestion foncière étatique centralisée qui est ainsi organisée. Suivant l'application qui en sera faite, elle peut favoriser la participation équilibrée entre différents intervenants dans le monde rural ou la mise à l'écart des acteurs traditionnels des bonnes terres et du développement. L'expérience de reversement des terres aménagées dans la vallée du fleuve Sénégal ne s'est pas révélée positive. Si les paysans qui cultivaient dans les aménagements ont conservé leurs terres, par contre des surfaces importantes ont été affectées par les conseillers ruraux sans aucun respect des capacités réelles d'aménagement, de mise en valeur, ni de préservation des sols. On a assisté à une véritable course à la terre. Les personnes bénéficiant d'une proximité avec les élus, de relations politiques ou administratives et/ou de moyens de corruption s'accaparent des dernières terres aménageables.

Il y a là une modification profonde de la logique de la domanialité nationale et, au-delà, de l'équilibre tant de l'ensemble du système foncier sénégalais que des pouvoirs entre les populations rurales, les collectivités locales et l'Etat. L'Etat a désormais la possibilité de soustraire au pouvoir foncier des collectivités locales les terres présentant un intérêt pour le développement économique et social et ce, sans exigence d'utilité publique, donc sans possibilité de contrôle juridictionnel. L'exercice de ces droits suscitent des inquiétudes

profondes chez les populations et , même chez les élus à cause de l'incertitude et de l'insécurité foncière que cela crée. Mais, aussi, parce que il n'est pas rares que les interventions de l'Etat s'accompagnent de pratiques de corruption de la part d'agents de l'Etat et d'élus locaux. Il n'est pas non plus rares de voir le pouvoir politique succomber aux pressions de sa clientèle et prendre des mesures manifestement inéquitables et donc contraire à l'esprit de la loi.

En fait, depuis 1995, l'idée que le régime de la domanialité nationale est inadapté à l'incitation des investissements privés inspire tous les projets de réforme foncière élaborés à la demande de l'Etat. C'est le cas de l'étude qui a abouti au plan d'action foncier de la même année et aussi du projet de loi d'orientation agricole proposé par la Présidence de la république en 2003. Cette idée est aussi partagée par le patronat sénégalais dans son document de stratégie de développement du secteur privé. Elle est fréquemment évoquée par l'Agence de promotion des investissements (APIX) créée et placée sous la tutelle directe de la Présidence de la république. Elle est soutenue par un nombre de plus en plus important de cadres de l'administration. Les populations rurales et leurs organisations doivent donc se battre contre l'idée que les paysans seraient incapables de moderniser l'agriculture et qu'il faudrait donner la priorité à l'agrobusiness et à l'entreprenariat agricole. Les organisations paysannes ont réussi à repousser les dispositions prévues dans ce sens dans la loi d'orientation agro sylvo pastorale en 2004. Mais, la Présidence de la république a mis en place en 2006 une commission nationale de réforme du droit de la terre dans laquelle les organisations paysannes sont largement minoritaires. Le ministère de l'agriculture a mis aussi en place un groupe de travail sur la réforme foncière. En fait, la loi d'orientation faisait obligation à l'Etat de présenter une loi de réforme foncière au plus tard en mai 2006. Cela n'a pas été le cas. Il est sûr que les partisans d'une privatisation des terres au détriment des ruraux reviendront à l'assaut.

Conclusion

La loi de 1964 sur le domaine national était supposée promouvoir la mise en valeur des terres et protéger les paysans contre les grands détenteurs fonciers. Les nombreuses études sur son application en milieu rural ont apporté la preuve que cette réforme n'est ni efficace, ni équitable pour les ruraux, ni durable. Les raisons en sont multiples et on se contentera de citer les principales. D'abord les paysans n'ont jamais accepté l'abolition de leurs droits coutumiers et n'ont donc jamais adhéré à la réforme. Ils s'y sont adaptés en continuant entre eux à faire valoir les pratiques coutumières et en contournant certains aspects des textes avec la complicité des élus locaux. L'Etat ne s'est pas donné et n'a pas donné aux collectivités locales les ressources humaines et les ressources financières permettant l'application de la loi. Aucune communauté rurale ne dispose d'un cadastre lui permettant de gérer le foncier comme prévu par la loi. La notion de mise en valeur n'est définie par aucun texte comme le prévoyait la loi. Les procédures prévues pour un constat de mise en valeur permettant de transformer un droit d'affectation en un bail ou un titre foncier sont hors de portée des populations. Ainsi les paysans affectataires des terres du domaine national, ancien détenteur coutumier se trouvent dans l'impossibilité pratique d'acquérir des droits fonciers réel. Les conseils ruraux sont dans l'incapacité d'assurer une gestion durable des parties communes du domaine national qui, de ce fait, sont exploitées comme des terres vacantes et sans maître et donc sur exploitées. Face à l'occupation totale des terres sous la pression démographique, les populations changent leur conception du foncier. De bien non aliénable, la terre devient un bien comme un autre pouvant faire l'objet de transactions financières. Presque partout, mais surtout en zone péri urbaine et d'aménagement hydro agricole, les pratiques « illégales » de location et de ventes de terres se développent, avec la complicité des élus locaux et le consentement tacite de l'Etat. Pour le monde rural, les règles de transmission des terres aux

ayants droits se traduisent partout par un morcellement des exploitations agricoles et dans certaines régions du Sénégal, notamment le bassin arachidier, les micro exploitations agricoles n'ayant aucune chance de viabilité se développent.

La réforme foncière de 1964, qui était déjà inadaptée, se révèle incapable de faire face aux évolutions liées à la pression démographique, à la croissance urbaine et des activités économiques et à la libéralisation de l'économie.

Pour les observateurs avertis, mais aussi pour la plupart des acteurs, la législation foncière actuelle est incapable d'assurer la transition foncière en cours. Les pratiques foncières des uns et des autres créent une situation d'insécurité foncière défavorable à tout projet de modernisation de l'agriculture et de gestion durable des ressources naturelles. L'Etat comme on l'a vu tente, avec les lois de décentralisation de 1996, de s'y adapter en favorisant l'accès des terres aux investisseurs privés.

La réalité est que le Sénégal ne pourra pas faire l'économie d'une nouvelle politique foncière et d'une réforme de l'ensemble des textes législatifs régissant les terres et les ressources naturelles. Il y a d'ailleurs un consensus sur ce plan et, depuis 1995, l'Etat essaye de mener cette réforme, sans succès.

Pour conclure, on s'interrogera rapidement sur les raisons de l'impossibilité actuelle à réaliser cette réforme. La première est sans doute que l'Etat ne reconnaît pas que réformer le foncier et changer de politique foncière constituent de véritables choix de société. Si le foncier est le rapport entre les personnes à propos de la terre et les ressources naturelles, modifier ces rapports suppose la prise en compte des intérêts de tous les acteurs et la négociation de compromis entre eux. Jusqu'à présent, l'Etat privilégie une approche technocratique en faisant appel à des experts alors qu'il s'agit d'abord de définir les enjeux d'une nouvelle politique, d'une nouvelle législation foncière et des codes régissant les ressources naturelles ; avant donc de demander aux experts de mettre en forme les choix négociés par les acteurs, il est essentiel de préciser pour quoi et pour qui on veut changer les choses. Au lieu de cela, l'Etat et l'administration essayent d'imposer subrepticement leurs choix en excluant les acteurs essentiels que sont les paysans. Cela peut passer tant les acteurs ruraux sont peu organisés et peu conscients de leur poids politiques et économiques. Cela se traduira par une réforme inadaptée.

Une bonne politique et une bonne réforme foncière nécessitent la participation de tous les acteurs concernés à leur élaboration. Les enjeux principaux en sont la transformation des agricultures familiales dans un contexte de rareté de la ressource et de libéralisation économique. La politique foncière doit absolument permettre de renverser le processus actuel de morcellement des exploitations agricoles. Elle doit donner aux collectivités locales les ressources humaines et les ressources financières nécessaires à la gestion durable des terres et des ressources naturelles et donc sécuriser les droits réels des ruraux. Elle doit permettre de faire face à l'urbanisation accélérée de la société sénégalaise. Depuis 2005, cinquante pour cent des sénégalais vivent en milieu urbain, ils seront soixante dix pour cent en 2050. Ils ont besoin de terres pour leurs maisons, d'infrastructures et d'équipements publics et de terrains pour les activités économiques. Ces terres proviendront des terres rurales actuelles. Il est impossible pour les ruraux de s'y opposer. Mais il faut que ce transfert se fasse de façon équitable pour eux. Très concrètement, ce transfert de capital foncier doit se traduire par un transfert inverse de capital financier. Ce sont là les défis que le Sénégal, comme tous les pays d'Afrique de l'Ouest doit relever.

