



OBSERVATIONS PRELIMINAIRES DES OSC SUR LE PROJET DE POLITIQUE FONCIERE PRESENTE PAR LA CNRF

Les observations qui suivent émanent de la société civile réunie au sein du CRAFS dont quatre organisations (CNCR, l'AJS, le CONGAD et Enda Pronat) sont membres de la plénière de la CNRF. Elles découlent d'une première lecture du document de politique foncière et seront approfondies lors de concertations plus élargies qui seront menées en associant des personnes-ressources spécialisées dans des domaines spécifiques en lien avec la réforme foncière (aménagistes, fiscalistes, géographes, juristes, économistes, sociologues, spécialistes genre etc). Cette analyse est faite à la lumière des propositions de la société civile.

Le document comporte les aspects suivants : points de satisfaction, points d'inquiétude, points à clarifier, observations générales.

I. Points de satisfaction

Page 75 : "création d'un conseil local de gestion foncière au niveau villageois".

Cette idée recoupe celle du CRAFS considérant le village comme le premier échelon de gouvernance foncière avec la mise en place d'une instance villageoise ou inter villageoise incluant homme, femme et jeune. Cette initiative va contribuer à renforcer la transparence et la participation inclusive dans la gouvernance foncière, ainsi que l'indispensable contrôle citoyen.

Par ailleurs, la démarche consistant à décliner une politique foncière consensuelle, comme base de la réforme foncière à venir est conforme à la position de la société civile et donc saluée.

Il en est de même du maintien de la LDN, sous réserves de modifications. Sur ce point, la société civile estime qu'il faut garder les aspects positifs de la loi et introduire des modifications tenant compte des évolutions notées et conformes aux attentes des usagers.

La commission parle de reconnaissance des droits fonciers légitimes (**Page 65** : "Protection des droits fonciers des producteurs ruraux"). La société civile salue cette initiative et rappelle que les pratiques en cours ainsi que les réalités sociologiques ne peuvent pas être écartées lorsqu'on envisage de bâtir une politique foncière sur le socle de l'appropriation et du consensus. Cependant, les droits des couches vulnérables sont protégés et préservés.

Les objectifs spécifiques de la politique foncière déclinés dans le document sont partagés puisqu'ils recoupent, dans l'ensemble, les préoccupations de la société civile : assurer la sécurité foncière des exploitations agricoles et autres usagers, alléger les contraintes foncières du développement agricole, etc.

Certains aspects de la réforme en milieu urbain (**Page 65**), constituent aussi un point de satisfaction. La société civile partage les propositions de ce document, notamment dans la partie "promotion d'une stratégie de renouvellement urbain visant à encadrer l'étalement urbain...". La position de sécuriser la vocation agricole des terres concernées en zones périurbaine, du reste défendue en conseil des ministres en 2013 et rappelée lors du conseil des ministres délocalisé de Dakar, est à saluer.

Page 66 : "La cessibilité encadrée en vue de permettre une mobilité foncière...". Les OSC partagent la dernière phrase de ce paragraphe disant que "la cessibilité de la terre doit être encadrée pour préserver les intérêts fonciers des populations et éviter l'aliénation du patrimoine foncier par la marchandisation". Mais elles attendent que la CNRF dise clairement comment traduire en actes concrets cette vision.

Page 71 : selon le texte de la CNRF, les affectations de terre doivent juridiquement pouvoir se faire au profit des familles, des lignages etc. Et ces structures familiales pourraient être transformées en entités juridiquement reconnues. Le CRAFS a toujours défendu cette position, sachant que dans la réalité rurale, les modes d'accès à la terre et d'exploitation des ressources foncières sont essentiellement collectifs et familiaux. La LOASP prévoit la reconnaissance du statut de l'exploitation familiale. Il faut aussi penser aux groupes vulnérables (femmes, pasteurs et jeunes).

II. Points d'inquiétude

Page 69 : "Orientations stratégiques..."

Le CRAFS partage avec la CNRF tous les points inscrits dans cette partie, sauf le premier qui est relatif à l'attribution de droits réels à tous les utilisateurs des ressources naturelles. (Ce qui revient à une immatriculation généralisée avec l'institutionnalisation du droit de propriété).

Selon la CNRF, "il s'y ajoute que même ceux qui bénéficient d'une affectation de terre sont confrontés à une insécurité foncière peu favorable à l'investissement". Tous les titres (titre de propriété ou délibération sur le domaine national) octroient une sécurité relative. La seule faiblesse du domaine c'était sur le système de

compensation et le CRAFS a formulé des propositions dans ce sens. La délibération n'est pas un frein à l'investissement.

Page 66 : "L'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention de crédit". Le CRAFS invite à relativiser cette option.

Les observations sur cette option politique sont les suivantes :

- En retenant cette option, l'Etat pourrait substantiellement réduire son appui et ses subventions au petit paysan pour les mettre en relation directe avec le système bancaire avec l'utilisation de leur terre comme garantie bancaire.
- Cette option peut entraîner la perte foncière en cas de non paiement, ce qui est alors en contradiction avec le dernier passage de la partie relative à la cessibilité encadrée qui veut "préserver les intérêts des populations et éviter l'aliénation du patrimoine foncier par la marchandisation. Rappelons à ce niveau que la marchandise est définie comme "ce qui fait objet de commerce", or si un créancier n'honore pas ses engagements avec la banque, la terre "déposée" comme garantie sera mise sur le marché par la banque.
- Le producteur a plutôt besoin de crédits de campagne qui ne nécessite pas d'entrer en contact avec les banques commerciales mais avec une banque agricole qui ne prend pas la terre comme garantie. Un fonds de garantie comme l'a proposé le CRAFS viendrait compléter ce dispositif financier rural.

Avec cette option, la société civile craint la dépossession du producteur démuni, le désengagement de l'Etat dans le financement de l'agriculture. Elle propose que les terres rurales communautaires ne soient pas systématiquement introduites dans les circuits bancaires.

III. Points à clarifier

Certaines notions avancées par la CNRF devraient être clarifiées pour permettre à la société civile et aux autres acteurs d'émettre des commentaires éclairés.

- La CNRF prône le maintien de la LDN mais, en même temps, parle de droits réels ; la législation actuelle n'exclut pas l'octroi de baux et de titres fonciers (qui sont des droits réels) par le biais de l'immatriculation. A quoi renvoient alors ces droits réels ? Parle-t-on d'une généralisation de droits réels ?
- Que recouvre l'expression « graduation des droits » évoquée dans le document ? quels types de droits réels ? Quels est la valeur de ces titres ?
- A quoi renvoie la reconnaissance des droits fonciers légitimes qui doit s'appuyer sur une approche pragmatique et différenciée ?
- qu'est-ce qui va changer réellement et quand ? Qu'advient-il des terres des producteurs ? Quelles sont les types de terres qui feront l'objet d'immatriculation et de baux ou sous baux ? Quelles sont les garanties que les droits fonciers légitimes seront préservés ? etc.
- Jusqu'où la question de la durabilité est prise en compte ?
- Qu'est-ce qu'on entend par garantie bancaire ? Sur quelle terre, elle sera applicable ?

IV. Observations générales sur le document

- Les priorités et les choix politiques ne sont suffisamment clairs (ex : souveraineté alimentaire, équité et égalité de genre etc). Une politique foncière doit faire des choix clairs et justifiés.
- La politique foncière est-elle orientée rurale ou urbaine ? Il faut avoir une politique foncière sectorielle autour du foncier rural, du foncier urbain et du foncier irrigué.
- La politique foncière proposée ne couvre pas suffisamment le mandat de la CNRF. Le document ne fait une analyse des implications de l'Acte III de la décentralisation sur la gouvernance foncière rurale. Il n'aborde pas assez les aspects liés au domaine public, au littoral, etc.
- Un mauvais procès est fait à la LDN (notions clés non définies, outillage indisponible, etc.) Dans bien des cas, il y a une défaillance de l'administration plutôt qu'une carence de la loi elle-même. Comme cela est reconnu aux pages 49 et suivantes.
- **Une phrase nébuleuse** : « Le domaine national demeure en tant que sous ensemble du système foncier, mais sa configuration actuelle change puisque les droits réels seront reconnus sur une partie des terres, selon des procédures maîtrisées localement et pas trop onéreuses. p.70 Il y a une incohérence entre le maintien de la LDN et l'octroi des droits réels si l'on sait que l'immatriculation aboutit à la sortie d'une terre du domaine national. La CNRF veut-elle abandonner l'immatriculation généralisée et adopter une immatriculation au cas par cas (position CRAFS) ?
- **Le document conclut que l'option des droits réels a été validée par les consultations.** Cette position est très contestable et va aux antipodes des enseignements tirés des consultations effectuées par des OSC. Quels sont les déterminants de ce choix ? La société civile attend des réponses sur les interpellations faites sur le second rapport d'étape qui synthétise les résultats des consultations. Quelle est la qualité de la participation ? Le producteur ne connaît pas les effets juridiques d'un droit réel. La façon dont les concertations locales ont été menées forçait les participants à choisir entre deux options et toutes les deux étaient basées sur des droits réels. A notre avis le processus de concertation a été biaisé. Le choix des populations n'a pas été éclairé et ne s'est pas opéré en connaissance de cause tel que le recommandent les DV.
- **Ce document n'aborde pas clairement les questions clés sur la sécurisation foncière: qui, quoi, comment sécuriser, à quelle fin, à quelle échelle?**
- Le document ne fait pas une différenciation entre les investisseurs locaux, nationaux et étrangers.

- De nombreuses références sont évoquées comme boussoles de la politique foncière, mais peu de développements sont faits sur les pratiques foncières actuelles qui reflètent le vécu et la volonté des populations. Ces pratiques sont taxées d'illégales mais elles comptent puisqu'elles correspondent à la réalité.
- **Page 78 : Risques et mesures d'atténuation**
Le texte ne dit pas ce qu'il faut faire pour que la politique foncière soit acceptée et appliquée par les populations. Il semble qu'on n'ait pas tiré les leçons de la loi sur le domaine nationale adoptée depuis plus de 50 ans et très peu appliquée par des acteurs qui sont restés sur les pratiques coutumières.
- **Page 9 : Cohérence avec les cadres nationaux de planification stratégique**
Les liens entre la politique foncière et les cadres nationaux de planification sont évoqués de manière évasive alors que la cohérence de l'action gouvernementale est capitale dans un Etat organisé. Il faut veiller à la cohérence des codes en cours et en élaboration (code minier, code pastoral ...) et les stratégies sectorielles (état civil, genre, eau ...).

V. Propositions

- La société civile recommande une politique foncière intégrée prenant en compte les politiques de développement agro-sylvo-pastorale et halieutique.
- la généralisation des outils de gestion foncière (POAS, CDI, conventions locales, SIF...) doit s'accompagner de moyens.
- **Page 5 : Défis de la politique foncière**
Ajouter la paix sociale : la gestion foncière actuelle reste minée par des conflits récurrents liés à l'incompatibilité de la législation moderne aux légitimités coutumières, la négation des droits fonciers légitimes, les conflits d'intérêt entre les différents acteurs, les tentatives d'acquisition de terres à grande échelle, etc. A travers la nouvelle politique foncière, l'Etat doit promouvoir une gestion apaisée et concertée du foncier qui réconcilie le droit aux pratiques des usagers.
- Contrairement à ce qui est dit à la page 71, « il faudrait, non pas promouvoir de nouvelles mesures législatives ... », il faut poser la nécessité de mesures correctives ou d'actions positives inscrites dans la loi conformément à l'article 54 de la LOASP.
- **Page 73** : paragraphe 3. Les espaces communs peuvent faire l'objet soit d'un classement dans le domaine public de l'Etat soit d'un bail collectif. Le CRAFS prévoit déjà cette idée de sécurisation des espaces communs, mais rejette le bail collectif et propose par exemple le classement dans le domaine public de l'Etat (avec transfert de gestion à la collectivité locale concernée conformément à l'Acte3). Le bail collectif renvoie à une immatriculation au nom d'une personne (individuelle ou collective), alors que pour une gestion apaisée de ces espaces, aucune personne ou entité ne

devra revendiquer une propriété exclusive sur ces espaces. Même la communauté pastorale locale ne doit bénéficier d'une propriété sur les zones de pâturages de la commune, ceci risque de créer d'innombrables conflits avec les transhumants qui ont eux aussi un droit sur ces espaces.

Il faut aussi prendre en compte les autres formes de sécurisation foncière, tel que le classement (ex. la réserve de Dolly, unités pastorales etc.).

- Prendre en compte les initiatives de la société civile en vue de la mise en place d'un Observatoire qui permet une veille permanente et inclusive sur la gouvernance foncière.

VI. Points non négociables

- **l'immatriculation généralisée**
- les mesures législatives pour garantir l'égalité réelle des groupes vulnérables (femmes, jeunes ...) dans l'accès au foncier et aux instances de gouvernance foncière.
- la non immatriculation des espaces communs
- L'objectif de souveraineté alimentaire