REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple-Un But-Une Foi

COMMISSION NATIONALE DE REFORME FONCIERE

DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE

Version définitive

Octobre 2016

LE TEMPS DES PROJETS N'EST PAS CELUI DES PROCESSUS…

CONSTRUIRE NOTRE POLITIQUE FONCIERE AUTOUR DE CONSENSUS FORTS

Document Atelier National de la Politique Foncière

SIGLES ET ACRONYMES

APIX : Agence de promotion des investissements et grands travaux

CDI : Charte du Domaine Irrigué

CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

CILSS : Comité inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel

CNRF : Commission Nationale de Réforme Foncière

COPAGEN : Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain

DAC : Domaines Agricoles Communautaires

DV : Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts

FORREF : Fonds de Restructuration et de Régularisation foncière

GOANA : Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance

LDN : Loi relative au Domaine National

LOASP : Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale

OSC : Organisations de la Société Civile

PDU : Plan Directeur d'Urbanisme

POAS : Plan d'Occupation et d'Affection des Sols

POS : Plan d'Occupation des Sols

PRACAS : Programme de Relance et d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise

REVA : Retour Vers l'Agriculture

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain

SICAP : Société Immobilière du Cap-Vert

SIF : Système d'Informations Foncières

SIG : Système d'Information Géographique

SNHLM : Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré

SODAGRI : Société de Développement Agricole et Industriel

SRAT : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

1. FONDEMENT ET VALEUR AJOUTEE DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE . 7

1.1 UNE POLITIQUE FONCIERE EN COHERENCE AVEC LES ORIENTATIONS DES CADRES JURIDIQUES ET STRATEGIQUES INTERNATIONAUX, COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX 7

1.1.1 Cohérence avec les orientations des cadres stratégiques internationaux et communautaires *7*

1.1.1.1 Les Directives Volontaires 7

1.1.1.2 Le Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique ... 7

1.1.1.3 Les recommandations du CILSS, de la CEDEAO et de l'UEMOA 8

1.1.2 Cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques nationaux 8

1.1.2.1 Une politique foncière adossée à la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale 8

1.1.2.2 Une politique foncière en cohérence avec les cadres nationaux de planification stratégique 9

1.2 UNE POLITIQUE FONCIERE CONÇUE COMME UN LEVIER STRATEGIQUE POUR LA CONSTRUCTION D'UN CONSENSUS SUR LES ENJEUX DE LA REFORME FONCIERE 9

1.2.1 Une nécessité face au caractère multidimensionnel des enjeux 10

1.2.2 Une nécessité face à la diversité des intérêts des acteurs 10

2. ENJEUX ET DEFIS EN MATIERE DE GESTION FONCIERE ET TERRITORIALE 10

2.1 ENJEUX MAJEURS 11

2.1.1 Augmentation de la production agricole en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire 11

2.1.2 Pressions constantes sur les ressources naturelles 11

2.1.3 Croissance démographique et urbanisation 12

2.1.4 Amplification des transactions foncières à grande échelle 13

2.1.5 Faiblesse des moyens d'intervention et déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière 14

2.2 PRINCIPAUX DEFIS 15

2.2.1 Promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation optimale de l'espace, en particulier celui destine à l'habitation 15

2.2.2 Promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité et l'égalité de genre, le progrès et la justice sociale 16

2.2.3 Amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable 17

2.2.4 Utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production 17

2.2.5 Mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain 18

3. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES GENERAUX DE LA POLITIQUE FONCIERE ... 18

3.1 VISION DE LA POLITIQUE FONCIERE 18

3.2 OBJECTIFS POURSUIVIS 19

3.2.1 Objectif général 19

3.2.2 Objectifs spécifiques poursuivis en zone urbaine 19

3.2.3 Objectifs spécifiques poursuivis en zone rurale 19

3.3 PRINCIPES DIRECTEURS 20

3.3.1 Principes directeurs de la politique foncière en milieu urbain 20

Document Actualisé de Validation de la Politique Foncière

3.3.2 Principes directeurs de la politique foncière en milieu rural 21

4. ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE FONCIERE 22

4.1 ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION POUR LE MILIEU URBAIN .. 22

4.2 ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION POUR LE MILIEU RURAL ... 25

5. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE 31

5.1 PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE 31

5.2 MESURES D'ACCOMPAGNEMENT 32

5.3 SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION 33

6. RISQUES ET MESURES D'ATTENUATION 33

6.1 RISQUE LIE A L'ABSENCE DE CONSENSUS 33

6.2 RISQUE DE DISCONTINUITE DANS LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE 33

6.3 RISQUE LIE AU MANQUE D'ARTICULATION ET DE COHERENCE ENTRE LA POLITIQUE FONCIERE ET LES DIVERS TEXTES REGISSANT LE FONCIER ET LES RESSOURCES NATURELLES 34

6.4 RISQUE LIE A L'INSTABILITE DES POLITIQUES PUBLIQUES 34

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

INTRODUCTION

Le domaine national fait l'originalité du système foncier sénégalais. Il s'agit d'un vaste espace regroupant des terres qui n'appartiennent ni à l'Etat, ni aux collectivités locales, ni aux usagers. Le domaine national qui s'étendait, au moment de sa constitution en 1964 sur près de 95% du sol sénégalais, est régi par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Il coexiste avec le domaine de l'Etat subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 et les terres, objets de titres fonciers autres que ceux appartenant à l'Etat.

Le domaine national comprend des terres classées en quatre catégories : les zones urbaines (art. 5), les zones classées (art. 6), les zones des terroirs (art. 7 et 8) et les zones pionnières (art. 7). Les zones urbaines sont constituées par les terres situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme. Certaines de ces terres sont à usage agricole. Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par le code forestier. Les zones de terroirs correspondent aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Les zones pionnières correspondent aux autres terres : il s'agit de terres à vocation de réserve temporaire destinées à être aménagées et à être affectées par décret soit à des collectivités territoriales, soit à des associations coopératives ou à tous autres organismes créés ou contrôlées par la Puissance publique.

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national devait, dans l'esprit du législateur, contribuer à supprimer la propriété coutumière et à permettre à l'Etat de mener son projet de développement économique du pays.

En plus de la difficulté à faire accepter par les populations les règles consacrées par les textes législatifs et réglementaires, beaucoup d'anachronismes et d'insuffisances sont notés dans le cadre juridique au regard des exigences du développement économique et social. Cela résulte principalement de l'évolution du contexte qui prévalait en 1964. Le caractère limitatif du critère d'appartenance à la collectivité, au regard de la nécessité d'attirer et de sécuriser les investissements, la perception restrictive de la notion de mise en valeur, réduite à la seule capacité familiale qui ne favorise pas l'intensification de la production agricole et l'incessibilité des droits qui ne favorise ni la mobilité foncière, ni l'investissement familial et sa pérennisation, sont autant d'insuffisances au regard des exigences actuelles de développement. Ces limites objectives appellent, pour leur prise en charge correcte, la révision du cadre juridique de la gouvernance foncière pour l'adapter aux exigences de l'heure marquées par :

- une évolution des options et stratégies de développement de l'Etat ;
- le désengagement de l'Etat, avec pour effet la montée en puissance du secteur privé ;
- le besoin de moderniser les exploitations agricoles et d'accroître la productivité agricole ;
- la nécessité de promouvoir l'équité et l'égalité de genre ;
- la nécessité de satisfaire les besoins de financement des exploitations familiales;
- la nécessité d'attirer les investissements dans le secteur agricole et rural.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

Le Gouvernement du Sénégal, s'inscrivant dans une dynamique de modernisation de l'agriculture, a adopté en 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)[1]. L'option des pouvoirs publics faisant de l'agriculture l'un des moteurs de la croissance économique du fait de la place de ce sous-secteur dans l'emploi et l'économie du pays justifie l'accent mis sur le secteur agricole au niveau de la LOASP. Cette loi fait de la définition d'une politique foncière et de la réforme de la loi sur le domaine national, des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral.

Ces orientations définies par le législateur en 2004 justifient la démarche qui s'attache à définir en premier lieu une politique foncière, au lieu de s'engager directement dans l'élaboration d'une nouvelle législation foncière.

Il s'avère nécessaire d'appréhender la politique foncière dans une perspective élargie qui prend en compte la dimension du foncier rural et celle du foncier urbain. Cette approche élargie répond mieux au contexte actuel du Sénégal marqué par des interrelations très fortes entre le foncier rural et le foncier urbain du fait de l'urbanisation accélérée, de la croissance et de l'étalement continus des villes au détriment de l'espace rural. Telle que définie, la politique foncière s'articule autour d'une vision globale qui comporte deux déclinaisons : urbaine et rurale. Elle vise à instaurer une gestion des terres apte à garantir l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, la promotion d'activités économiques viables et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux. Cet objectif général vise de façon spécifique à : (i) assurer un accès équitable et sécurisé à la terre pour toutes les catégories de population urbaine, ainsi qu'un développement urbain harmonieux par la mise à disposition de logements convenables, ainsi que d'infrastructures et d'équipements socio-économiques adéquats ; et (ii) répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers en milieu rural, en ciblant les exploitations familiales au premier chef, les investisseurs privés et les autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), et en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et la décentralisation.

Dans sa finalité, la politique foncière s'emploie à relever des défis importants qui portent sur :

- la promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation rationnelle de l'espace ;
- l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté/sécurité alimentaire durable ;
- l'utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production ;
- la promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes (équité et égalité de genre), entre les adultes et les jeunes, mais aussi entre les différents usages de la terre ;
- la mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques.

[1] Auparavant, de nombreuses initiatives ont été développées par les différents régimes qui se sont succédé au Sénégal, quel que soit leur référentiel de gouvernance (socialisme, libéralisme), sans toutefois, les voir déboucher sur une réforme du cadre juridique de la gouvernance foncière.

Document Cadre National de Politique Foncière

Les orientations stratégiques de la politique foncière définies pour le milieu urbain ainsi que pour le milieu rural visent à lever les contraintes majeures qui entravent le développement et l'émergence socio-économiques du pays. Elles doivent permettre d'actionner les leviers susceptibles de renforcer la gestion concertée des ressources foncières et de consolider la cohésion et la stabilité sociales. Elles ont été élaborées à partir d'un diagnostic largement partagé de la situation foncière en milieu urbain et en milieu rural (voir en annexe l'état des lieux de l'occupation de l'espace et de la gestion foncière)**.**

1. FONDEMENT ET VALEUR AJOUTEE DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE

La politique foncière qui a été définie est en cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques internationaux et nationaux.

1.1 Une politique foncière en cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques internationaux, communautaires et nationaux

1.1.1 Cohérence avec les orientations des cadres stratégiques internationaux et communautaires

1.1.1.1 Les Directives Volontaires

La politique foncière s'inscrit dans les orientations définies par les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DV). Ces directives édictent des principes auxquels devraient se soumettre les Etats pour recenser, reconnaitre et protéger les détenteurs de « *droits fonciers légitimes* », incluant les droits fonciers non reconnus officiellement et/ou non enregistrés. Ainsi, la politique foncière prend en compte la nécessité de renforcer l'articulation entre la légitimité et la légalité dans le processus de reconnaissance des droits fonciers. Elle vise par ailleurs à : (i) renforcer la transparence des systèmes fonciers ; (ii) améliorer la gouvernance foncière ; et (iii) contribuer à l'établissement de cadres politiques, juridiques et organisationnels aptes à réguler les droits sur les ressources naturelles.

1.1.1.2 Le Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique

L'approche développée par la politique foncière est pertinente au regard des recommandations du Cadre et lignes directrices sur les orientations des politiques foncières en Afrique, dans la mesure où elle privilégie une approche holistique du foncier et des ressources naturelles, au lieu de s'engager dans une démarche sectorielle. A cela s'ajoute le fait que le document de politique foncière prend en compte l'essentiel des préoccupations mentionnées dans le cadre de référence régional (reconnaissance de la légitimité des « *systèmes fonciers autochtones* », promotion de l'équité de genre, sécurisation des droits fonciers agricoles, prise en compte des besoins fonciers pour des utilisations non agricoles, etc.).

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

1.1.1.3 Les recommandations du CILSS, de la CEDEAO et de l'UEMOA

En se fondant sur le *Cadre et lignes directrices* sur le foncier de l'Union Africaine et sur les dynamiques en cours dans la région (au niveau du CILSS[2] et de l'UEMOA[3]), la CEDEAO a lancé une dynamique pour la promotion de politiques foncières favorisant une gestion responsable et durable des ressources autour de valeurs et principes fondamentaux, notamment la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. La stratégie utilisée a consisté à concevoir « *un cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO* » comportant, entre autres éléments, des critères de convergence et des axes d'intervention[4] en parfaite cohérence avec les orientations stratégiques mentionnées dans le document de politique foncière.

1.1.2 Cohérence avec les orientations des cadres juridiques et stratégiques nationaux

Dans les stratégies de développement adoptées par les pouvoirs publics, le foncier en particulier, les ressources naturelles en général, occupent une place de choix, pour l'émergence économique et sociale. Ils doivent faire l'objet d'une gestion transparente aux termes de l'article 25-1 al. 2 de la Constitution du 22 janvier 2001, qui dispose que « l'*exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien être de la population en général et à être écologiquement durable* ».

Le constat de la faible productivité de l'agriculture sénégalaise a été fait dans l'exposé des motifs de la de 2004. La définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national ont alors été présentées comme les leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture.

1.1.2.1 Une politique foncière adossée à la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

La LOASP promulguée en 2004 s'inscrit dans une logique visant à faire évoluer la loi relative au domaine national (LDN) afin qu'elle s'adapte mieux au contexte actuel, à travers la suppression des limites objectives inhérentes à la nature juridique du titre d'occupation du domaine national et de certaines obsolescences incompatibles avec la modernisation de l'agriculture qui constitue pour les pouvoirs publics l'un des leviers forts d'une politique de développement durable (lutte contre la pauvreté, renforcement de la sécurité alimentaire, promotion de l'emploi, gestion des ressources naturelles, …).

La LOASP, fruit d'un consensus fort de tous les acteurs du secteur rural, fait reposer la politique foncière sur les principes suivants :

- *« la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits*

[2] Le CILSS a lancé à Praia en 1994 un processus de promotion de la bonne gouvernance des ressources naturelles et du foncier en Afrique de l'Ouest. La conférence de Praia a formulé les orientations constitutives d'un référentiel pour les Etats membres du CILSS, en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière et des ressources naturelles. Dans le sillage de la Conférence de Praia, le forum de Bamako de novembre 2003 a encouragé les Etats ouest africains à aligner leurs stratégies et politiques nationales sur les orientations issues du processus de Praia.

[3] Le plan d'actions à moyen terme de l'UEMOA en matière foncière met en exergue la création d'un Observatoire du foncier, la réalisation d'activités de renforcement des capacités en matière foncière et une assistance aux États en matière de promotion et régulation des marchés fonciers.

[4] Les critères de convergence et axes d'intervention portent sur : (i) l'élaboration des politiques foncières ; (ii) la mise en œuvre des politiques foncières ; (iii) le suivi-évaluation des politiques foncières ; (iv) l'établissement de mécanismes de pilotage ; et (v) la mobilisation des ressources.

Document d'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

fonciers des communautés rurales ;

- *la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables ;*
- *la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale ;*
- *l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit ».*

En ce qui concerne de façon plus spécifique le milieu rural, la réforme foncière doit être adossée aux principes mentionnés ci-dessus, afin d'atteindre les objectifs suivants[5] :

- *« la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales ;*
- *l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ;*
- *la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes ;*
- *la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles ;*
- *l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel ».*

Les paradigmes sur lesquels s'appuie la politique foncière conservent l'esprit de la LDN en tant que sous-ensemble du système foncier renfermant des terres insusceptibles de d'appropriation privée, inaliénables et qui font, pour certaines d'entre elles, l'objet d'une gestion décentralisée. Les principes d'incessibilité et d'intransmissibilité des terres seront revus pour favoriser la mobilité foncière et l'investissement durable dans les exploitations familiales.

1.1.2.2 Une politique foncière en cohérence avec les cadres nationaux de planification stratégique

En ce qui concerne les cadres nationaux de planification stratégique, il convient de souligner que les orientations de la politique sont en cohérence avec les options de base de la politique de développement économique et sociale relatives à : (i) la transformation structurelle de l'économie et la promotion de la croissance ; (ii) la promotion d'un développement inclusif et durable ; et (iii) l'aménagement du territoire, le développement local et la territorialisation.

1.2 Une politique foncière conçue comme un levier stratégique pour la construction d'un consensus sur les enjeux de la réforme foncière

La méthodologie utilisée pour l'élaboration du document de politique foncière a permis aux différents groupes d'acteurs intéressés par la question foncière d'exprimer leurs points de vue sur les questions de fonds qui sont relatives, entre autres, à : (i) la nécessité de procéder à une réforme ; (ii) l'identification des enjeux partagés par la majeure partie des acteurs du système

[5] Article 22, alinéa 3 de la LOASP.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

foncier sénégalais ; (iii) la définition de démarches permettant de concilier ces enjeux ; et (iv) l'élaboration d'orientations stratégiques.

1.2.1 Une nécessité face au caractère multidimensionnel des enjeux

Telle que conçue, la politique foncière a pour finalité la clarification de la ligne de conduite de l'action publique relative entre autres à l'accès, la gestion et l'exploitation de la terre. En tant que ligne de conduite, la politique foncière repose sur des choix que les pouvoirs publics doivent respecter après les avoir validés, mais aussi sur une charte d'engagement de toutes les parties prenantes visant à garantir l'amélioration de la gouvernance foncière à long terme. L'élaboration de la politique foncière se justifie par le caractère multidimensionnel et parfois contradictoire des enjeux actuels et futurs auxquels la réforme foncière doit répondre. Ces enjeux se structurent autour de plusieurs axes, notamment : (i) la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales ; (ii) l'amélioration de la productivité économique de la terre ; (iii) le renforcement de l'équité dans l'accès à la terre ; (iv) la gestion durable des ressources naturelles ; (v) le renforcement de la sécurité/souveraineté alimentaire ; et (vi) la consolidation de la stabilité sociale et politique.

La clarification de ces différents enjeux est indispensable pour prendre en charge la complexité de la question foncière dans un contexte marqué par la multiplicité des intérêts des acteurs en présence.

1.2.2 Une nécessité face à la diversité des intérêts des acteurs

L'élaboration de la politique foncière a permis d'identifier les axes de convergence des enjeux portés par les acteurs du système foncier et les défis que pose leur prise en charge correcte. Ces acteurs s'entendent sur un ensemble commun d'exigences relatives à la modernisation des exploitations agricoles pour accroître durablement la productivité agricole, assurer la satisfaction des besoins de financement des exploitations familiales et la promotion des investissements privés dans le secteur agricole et rural, toutes choses qui relèvent d'une politique agricole et rurale à mettre en place.

La construction d'un consensus sur les orientations de la politique foncière a été facilitée par le fait que la question foncière a fait l'objet de réflexions concertées et d'études menées sous des prismes différents, mais complémentaires. Ces réflexions ont été conduites à travers diverses concertations qui ont servi d'espaces d'échanges sur les finalités de la réforme foncière et permis de nourrir la réflexion sur les différentes hypothèses de révision de la législation en vigueur. La réflexion sur la politique foncière a été également alimentée par des résultats de travaux conduits par les organisations de la société civile (OSC) autour du foncier, résultats qui mettent l'accent sur la nécessité de sécuriser les formes d'agriculture paysanne dominantes, de reconnaitre les droits des communautés, de promouvoir l'accès à la terre des femmes et des jeunes, tout en favorisant un accès encadré au foncier des investisseurs privés.

2. ENJEUX ET DEFIS EN MATIERE DE GESTION FONCIERE ET TERRITORIALE

Il ressort du diagnostic (présenté en annexe) que les enjeux du foncier urbain et rural au Sénégal sont déterminés par les évolutions économiques, sociales, politiques et environnementales en cours. Ces enjeux revêtent une importance cruciale dans le contexte du

Document de l'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

pays marqué par : (i) l'engagement des pouvoirs publics à améliorer la productivité agricole, en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire ; (ii) l'accentuation de la pression exercée sur les ressources naturelles qui sont en voie de dégradation ; (iii) une forte croissance démographique et un processus accéléré d'urbanisation ; (iv) une amplification des transactions foncières à grande échelle ; et (v) la faiblesse des moyens d'intervention et le déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière et territoriale.

2.1 Enjeux majeurs

2.1.1 Augmentation de la production agricole en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire

En 2013, le Sénégal a importé 902 000 tonnes de riz brisé, 515 600 tonnes de blé et 131 100 tonnes de maïs[6]. La demande en riz croît régulièrement (+3,5% par an), alors que le pays est dépendant à 75% des importations. Cela pose un défi d'autant plus important que la population est en croissance continue et va doubler entre 2010 et 2025, tout en devenant de plus en plus urbaine. Pour répondre au défi de la relance de l'agriculture, les autorités souhaitent augmenter la production agricole, avec comme objectif d'arriver, à l'horizon 2017, à satisfaire la demande nationale en riz blanc de bonne qualité (estimée à 1 080 000 tonnes, soit 1 600 000 tonnes de paddy), à partir de la production locale sur la base d'une contribution plus équilibrée de la vallée du fleuve Sénégal, de la SODAGRI et des zones pluviales du Sud.

Le Programme de Relance et d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) a pour objectif d'atteindre en 2017 l'autosuffisance en riz, grâce à : (i) l'extension des surfaces emblavées ; (ii) l'amélioration de la productivité pour le riz irrigué et pluvial ; et (iii) la diminution des pertes. Par ailleurs, le Programme vise à atteindre des objectifs de production ambitieux dans plusieurs autres filières stratégiques à l'horizon 2017 : (i) 265 00 tonnes pour l'oignon ; (ii) 1 000 000 tonnes pour l'arachide ; et (iii) 112 000 tonnes pour les fruits et légumes de contre-saison destinés au marché européen.

Tout en reconnaissant l'importance de *« la contribution des exploitations familiales pour la construction d'une agriculture plus forte[7] »*, les pouvoirs publics ont décidé de relever le pari de l'autosuffisance alimentaire en riz, en misant principalement sur les exploitations d'entreprise qu'ils considèrent comme le modèle d'avenir pour moderniser l'agriculture. Dans la logique des autorités, l'appel aux acteurs de l'agrobusiness *« apporteurs de capitaux »* est un moyen qui permet de compenser le déficit structurel d'investissements publics dans le secteur de l'agriculture, d'améliorer la production et la productivité du secteur, d'accélérer la croissance économique, de créer de nouveaux emplois et d'équilibrer la balance commerciale du pays. Cette option confère une acuité particulière aux enjeux fonciers principalement dans les zones les plus fertiles et les mieux arrosées du pays.

2.1.2 Pressions constantes sur les ressources naturelles

Il ressort de l'état des lieux de la gestion foncière que l'augmentation de la pression exercée sur les ressources naturelles constitue l'un des principaux traits caractéristiques des dynamiques foncières à l'œuvre sur l'ensemble du territoire national. L'accroissement de la

[6] Les politiques agricoles à travers le monde. Quelques exemples. Sénégal : contexte agricole et relations internationales. www.agriculture.gouv.fr

[7] Atelier national de lancement officiel de l'Année Internationale de l'Agriculture Familiale (AIAF) au Sénégal. Rapport de l'atelier national. Décembre 2013.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

pression anthropique sur les ressources naturelles revêt des formes variées et une intensité différente selon les zones éco-géographiques. En ce qui concerne les superficies cultivées en pluvial, les données statistiques révèlent une évolution en dents de scie : (i) une augmentation de 3,9 % entre 1960 et 1970 ; (ii) une baisse de 4 % au cours de la période 1970 - 1990 ; (iii) une diminution d'environ 1,5 % par an entre 1990 et 2000[8] ; et (iv) une augmentation de plus de 40 % à partir de 2008, à la faveur du lancement de la Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)[9].

Les modes de mise en valeur des terres ont une grande incidence sur le processus de dégradation des ressources naturelles. Les pratiques de culture extensive sans restitution organique et minérale entraînent un appauvrissement et une acidification des sols qui deviennent plus vulnérables à l'érosion. Dans les zones aménagées, les impacts négatifs induits par le développement des systèmes de culture irriguée sur les ressources naturelles sont liés à des défaillances dans la conception de certains aménagements, aux défauts de maintenance et à l'absence de réseaux de drainage dans de nombreux périmètres, notamment villageois et privés. Outre la baisse de la productivité globale des aménagements, ces phénomènes se traduisent par une salinisation des terres et une pollution des eaux par les résidus d'engrais et de pesticides.

En plus de la dégradation des terres de culture, on constate une régression des ressources forestières provoquée par plusieurs facteurs, notamment : (i) les défrichements agricoles consécutifs au déplacement du front pionnier vers le Sud et l'Est du pays ; (ii) l'exploitation forestière abusive qui vise à satisfaire les besoins en bois de service et en énergie des populations urbaines et rurales (90 % des besoins énergétiques des ménages) ; (iii) le développement des industries extractives ; et (iv) le passage fréquent des feux de brousse. En l'espace d'une dizaine d'années, le potentiel ligneux a connu une baisse de 15 millions de m^3, correspondant à une régression de 405 000 ha de forêt (FRA, 2010)[10].

Face à tous ces phénomènes, il s'avère nécessaire de prendre en compte l'enjeu de la gestion durable des ressources naturelles, à travers notamment des actions de restauration, la définition de normes de gestion des ressources et l'élaboration d'un code de conduite conçu comme un engagement pris volontairement par les différents acteurs de se conformer aux normes édictées dans la réalisation de leurs activités. Ces éléments seront pris en compte dans la charte d'engagements des acteurs qui doit sous-tendre la mise en œuvre de la politique foncière.

2.1.3 Croissance démographique et urbanisation

La croissance urbaine rapide que connait le Sénégal a conduit les pouvoirs publics à mettre en chantier un programme d'investissements visant à satisfaire les besoins des classes moyennes en matière de logements. La réalisation de ce programme dans les années 1960 et 1970 a amplifié les inégalités de niveaux de vie entre les villes et les campagnes, contribuant ainsi à renforcer les flux d'exode rural et la dynamique d'expansion des villes. Au début des années 1980, l'adoption des programmes d'ajustement structurel a ralenti le rythme de la construction de logements par les promoteurs immobiliers publics (SN-HLM et SICAP). Depuis 1993,

[8] Faye et al., 2007 : Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006). Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

[9] Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, 2013 : Politique agricole, productivité et croissance à long terme.

[10] FRA, 2010 : Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

l'évolution du secteur du logement urbain est marquée par la promotion immobilière privée et l'auto-construction collective qui visent à produire des logements accessibles au plus grand nombre de ménages urbains (Ly, 2004). Les opérations de production de logements initiées dans ce cadre ont été adossées à des mesures sociales telles que l'allocation de prêts sans intérêt, l'encadrement des coopératives d'habitation, l'allègement fiscal, etc. Cette dynamique insufflée à la politique de l'habitat urbain a été progressivement freinée par les effets combinés de plusieurs facteurs, notamment : (i) les coûts élevés de viabilisation de zones non raccordées au réseau ; et (ii) les taux d'intérêt prohibitifs appliqués par les institutions bancaires intervenant dans le financement de l'habitat.

L'amenuisement de la capacité des pouvoirs publics à s'impliquer dans les opérations d'aménagement des villes est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'essor des quartiers d'habitat spontané irrégulier aussi bien à Dakar que dans les autres villes du pays. Tous les quartiers irréguliers ont un point commun : la pénurie de services publics d'eau potable, d'assainissement, de santé, d'énergie, de transport, etc. Pour remédier à cette situation, les opérations d'urbanisme sont orientées principalement vers la restructuration et la régularisation foncières dans la capitale et les régions de l'intérieur du pays. Ces opérations sont censées améliorer les conditions d'existence des populations démunies, en favorisant leur accès à la propriété foncière. En réalité, la politique de restructuration et de *« recasement »* constitue un facteur d'exclusion des ménages pauvres dans la mesure où elle fait supporter à ces derniers les coûts d'aménagement souvent très élevés des terrains qu'ils occupent.

Par ailleurs, on constate que les espaces situés autour des grandes agglomérations sont, de plus en plus, menacés par l'avancée du front urbain et par la spéculation foncière qui est entretenue par l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent. Ce phénomène d'extension des grandes villes/communes sur les anciennes communautés rurales et les conflits qui en résultent posent comme enjeux majeurs, les questions liées à : (i) l'anticipation de la planification du développement des villes ; et (ii) l'application effective des outils utilisés dans le cadre de cette planification. La politique foncière à elle seule ne saurait suffire pour relever ces défis. Pour y parvenir, il conviendra d'établir une articulation avec les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

2.1.4 Amplification des transactions foncières à grande échelle

Les transactions foncières à grande échelle touchent plusieurs zones agro-écologiques du Sénégal. Elles concernent aussi bien des projets agricoles que des activités non agricoles et impliquent à la fois des investisseurs étrangers et des opérateurs économiques nationaux. Ces acquisitions de terres surviennent dans un contexte marqué par trois traits majeurs : (i) le recul de la présence de l'État en milieu rural, suite à la politique de désengagement de la puissance publique imposée par les programmes d'ajustement structurel ; (ii) la recomposition des exploitations familiales dans le cadre du processus de libéralisation de l'économie ; et (iii) l'émergence d'une activité agricole d'entreprise qui préfigure un nouveau modèle de développement agricole.

Les autorités politiques ont fait le pari de développer le secteur agricole en ayant recours à des investisseurs privés qui sont extérieurs au milieu rural. Pour favoriser le développement de l'entreprenariat agricole dans les zones disposant de potentialités élevées, les pouvoirs publics ont mis en place, à travers l'Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX), un dispositif de soutien aux promoteurs privés pour l'accès à la terre. Cela a

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

conduit au développement des transactions foncières au profit d'investisseurs privés désireux de promouvoir la production de biodiésel, de céréales et de fruits et légumes.

A partir de 2008, la multiplication des initiatives de développement de l'agrobusiness dans la dynamique impulsée par les choix politiques de l'Etat (GOANA, Plan REVA) a conféré à la question foncière une nouvelle dimension. La compilation des travaux effectués par les organisations de la société civile et les institutions de recherche montre que le phénomène revêt une ampleur très grande. L'étude réalisée par COPAGEN (2013) a recensé 40 cas de transactions portant sur une superficie totale de 844 796 hectares[11].

L'enjeu de l'établissement d'un cadre de régulation du processus de transfert des terres rurales des exploitations familiales vers les investisseurs privés se pose avec d'autant plus d'acuité que les transactions foncières, telles qu'elles se mènent actuellement, posent quatre types de problèmes :

- les affectations des terres ne respectent généralement pas les logiques locales de gestion des terres et des ressources naturelles, et sont souvent effectuées sans concertations avec les populations concernées ;

- les terres sont généralement attribuées aux investisseurs privés sans un examen préalable du type et de la finalité des investissements envisagés, ni une évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux des projets agricoles pour lesquels des terres sont affectées aux acteurs de l'agrobusiness ;

- les investissements agricoles et cultures pour lesquels les terres sont affectées aux investisseurs ne sont pas toujours respectés et beaucoup de superficies ne sont pas mises en valeur ;

- certains investisseurs transforment en baux auprès des services des domaines et à l'insu des communautés rurales, les affectations qui ne leur confèrent qu'un droit d'usage, ce qui soustrait les terres concernées du contrôle des conseils ruraux.

2.1.5 Faiblesse des moyens d'intervention et déficit de capacités des collectivités locales en matière de gestion foncière

L'une des caractéristiques majeures du système foncier sénégalais réside dans le fait qu'il s'appuie sur une délégation de la compétence de gestion des terres au niveau local. A travers la politique de décentralisation, un pouvoir est conféré aux collectivités territoriales en matière d'administration du foncier. En confiant la gestion des terres situées dans les zones de terroirs aux communautés rurales, les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir la responsabilisation des acteurs à la base et l'appropriation par les collectivités locales de leur espace. Toutefois, les compétences qui sont dévolues aux conseils ruraux ne s'étendent pas aux « *droits d'exploitation des mines et carrières, droits de chasse et de pêche, droits d'exploitation commerciale de la végétation arborée. Les prérogatives [des conseils ruraux] s'arrêtent là où pourraient commencer les opportunités de ressources financières* » (Ben Arrous et al., 1998)[12].

[11] Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN) et al., 2013 : Etude participative sur les acquisitions massives de terres agricoles en Afrique de l'Ouest et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales : état des lieux. Cas du Sénégal.

[12] Ben Arrous, E., et al., 1998. L'état, l'environnement et le politiquement correct. In *"Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal"*. IUED/UNRISD. Genève.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

L'étude réalisée par Faye (2008)[13] montre que la gestion des terres par les conseils ruraux est souvent décriée par les producteurs ruraux, bien que ces derniers soient parfois eux-mêmes complices des pratiques qu'ils dénoncent. Dans plusieurs régions du pays (moyenne vallée du fleuve Sénégal, basse Casamance, Niayes, etc.), les populations rurales se montrent réticentes à appliquer une législation foncière qu'elles perçoivent comme une remise en cause de leurs droits coutumiers. Cela entraîne fréquemment le développement de comportements de contournement de la loi par les producteurs ruraux, avec la complicité des élus locaux. Dans de tels cas de figure, les élus adoptent une attitude consistant à : (i) solliciter l'autorisation préalable du gestionnaire coutumier d'une parcelle, avant de procéder à son affectation ; et (ii) régulariser les ventes de terres par les propriétaires coutumiers à des tierces personnes par des affectations a posteriori.

Dans l'état actuel des choses, l'enjeu est de faire en sorte que la décentralisation fonctionne comme un levier efficace d'amélioration de la gouvernance foncière. Cela suppose que les collectivités locales soient dotées d'outils de gestion foncière, mais aussi des ressources humaines et financières requises pour assumer leurs compétences en matière de gestion des terres et des autres ressources naturelles. Dans la logique de la LOASP, l'adoption d'une nouvelle législation foncière devrait permettre aux collectivités territoriales d'avoir plus de ressources financières, grâce à l'instauration d'une fiscalité foncière.

2.2 Principaux défis

Eu égard au contexte économique, social, politique et culturel actuel, les principaux défis que la politique foncière doit relever portent sur : (i) la promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation optimale de l'espace, en particulier celui destiné à l'habitation ; (ii) la promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité et l'égalité de genre, le progrès et la justice sociale ; (iii) l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable ; (iv) l'utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production ; et (v) la mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain.

2.2.1 Promotion d'une stratégie alternative de développement urbain basée sur une utilisation optimale de l'espace, en particulier celui destine à l'habitation

L'état des lieux de la gestion foncière en milieu urbain a mis en relief l'ampleur du phénomène de l'extension horizontale des villes qui se traduit par le développement accéléré de surfaces urbanisées sur les territoires limitrophes de plusieurs grandes agglomérations urbaines (Dakar, Thiès, Mbour, etc.). Ce phénomène de l'étalement urbain entraîne une amplification de la consommation foncière pour l'habitat, au détriment des territoires agricoles et pastoraux. Les ateliers décentralisés ont souligné le fait que la périurbanisation se développe sur des terroirs ruraux qu'elle transforme profondément, alors que ces espaces sont plus propices à l'exploitation agricole et pastorale qu'à l'habitat.

[13] Faye J., 2008. Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal. IIED, Dossier n° 149.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

Pour limiter les méfaits de l'étalement urbain, le Sénégal s'est engagé très tôt dans une politique de renouvellement urbain. Un mécanisme de financement des opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis a été établi, à travers un Fonds de Restructuration et de Régularisation foncière (FORREF) avec la participation des populations bénéficiaires et des collectivités locales concernées. La régularisation foncière mise en œuvre, à travers la Fondation Droit à la Ville garantit aux *« irréguliers »*, l'accès à la légalité, donc à la sécurité par la délivrance de droits réels.

Cependant, les opérations de restructuration et de régularisation foncière qui sont entrées en phase active depuis 1987 n'ont permis de réorganiser qu'une partie encore très faible des quartiers d'habitat irrégulier, du fait des lourdeurs dans la mobilisation du financement et dans la délivrance des titres d'occupation, pendant que les occupations irrégulières se poursuivent dans des proportions importantes, en marge de la réglementation en vigueur.

Face à ces contraintes, la planification urbaine devrait être revue pour promouvoir des stratégies de développement urbain basées sur une utilisation optimale de l'espace destiné à l'habitation.

2.2.2 Promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les adultes et les jeunes, en vue de favoriser l'équité et l'égalité de genre, le progrès et la justice sociale

Dans la plupart des zones rurales sénégalaises, le mode de transmission des droits fonciers est déterminé par le statut social de chaque acteur. Dans la mesure où elles sont subordonnées au chef de famille (mari ou frère), les femmes sont les premières victimes du système social existant. Des avancées constitutionnelles et législatives importantes en matière d'accès des femmes à la terre ont été enregistrées, mais leur portée reste limitée en milieu rural. L'analyse des pratiques foncières par les participants aux ateliers décentralisés a permis de constater que la situation des femmes rurales se caractérise, de façon générale, par la précarité de leurs droits d'exploitation des ressources naturelles, en particulier des terres de culture[14]. Cette vulnérabilité foncière des femmes rurales s'explique par deux facteurs principaux : (i) la prééminence des régimes fonciers coutumiers sur la législation moderne (ce qui tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité des sexes) ; et (ii) les pesanteurs socioculturelles auxquelles se heurte la femme qui est placée sous l'autorité de son père (en tant que jeune fille), puis sous celle de son mari.

La promotion de droits fonciers plus équilibrés entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les jeunes et les adultes constitue un gage de progrès et de justice sociale. En d'autres termes, les droits exercés par les femmes et les jeunes, individuellement et collectivement, doivent être renforcés au sein des communautés de base, en vue de garantir une meilleure prise en compte de leurs besoins fonciers spécifiques. Pour parvenir à cette fin, il faudrait, non pas promouvoir de nouvelles mesures législatives (les textes juridiques en vigueur donnent, en principe, aux femmes des droits d'accès au foncier égaux à ceux des hommes), mais trouver un terrain d'entente sur des mesures d'accompagnement fortes. Des actions d'éducation, de sensibilisation, de conseil juridique, de renforcement des capacités et des moyens économiques doivent être menées en direction des femmes, mais aussi des hommes chefs de ménages, des leaders coutumiers et religieux, ainsi que des responsables administratifs et

[14] Toutefois, des exceptions notables existent dans certaines régions, notamment en Casamance où les femmes ont accès aux terres de rizicultures et dans la vallée du Sénégal en ce qui concerne les champs de berge (*falo).*

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

politiques. C'est à ce prix qu'il sera possible d'impulser de nouvelles dynamiques au sein des communautés de base et d'améliorer la position sociale des femmes et des jeunes.

2.2.3 Amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation des terres dans une perspective de souveraineté alimentaire durable

Les graves crises alimentaires que le pays a connues ont révélé à quel point son niveau de développement économique est étroitement dépendant des ressources naturelles, en particulier la terre, l'eau, le pâturage et les forêts. Les ateliers décentralisés ont insisté sur la nécessité de faire face aux défis posés par la croissance démographique et la détérioration des ressources naturelles, en mettant en œuvre une stratégie diversifiée qui vise à améliorer la productivité et la compétitivité des activités agricoles et rurales. Ils ont mis en exergue le fait que la souveraineté alimentaire est désormais devenue une priorité de l'action publique. En effet, à travers le PRACAS, les pouvoirs publics se sont engagés à atteindre un niveau d'autosuffisance alimentaire en riz qui contribuera à garantir la souveraineté alimentaire du pays. Cette dynamique doit cependant être accompagnée d'un renforcement des capacités et de l'efficacité productive des exploitations familiales rurales, grâce à la création de conditions favorables aux plans économiques et de la gestion durable des ressources naturelles.

Dans le même ordre d'idées, les ateliers ont fait observer que l'efficacité de la politique foncière dépendra, pour une large part, des mesures d'accompagnement et de soutien à sa mise en œuvre opérationnelle. Ces mesures devront être articulées autour de l'amélioration de la viabilité des différentes formes d'exploitation, à travers notamment : (i) la consolidation des infrastructures et des équipements de production et de commercialisation ; (ii) l'amélioration de l'efficacité des services économiques fournis aux producteurs ruraux ; (iii) la promotion de l'innovation technique ; et (iv) la stabilisation des prix des intrants et des produits agricoles, animaux, halieutiques et forestiers.

2.2.4 Utilisation du foncier comme un levier permettant de valoriser de façon optimale les potentialités des territoires et de développer la complémentarité des différentes activités de production

Les ateliers décentralisés ont souligné le fait que la vulnérabilité foncière des éleveurs résulte de leur confrontation à des problèmes d'accès aux ressources en eau et en pâturage, en particulier dans les zones où l'élevage coexiste avec l'agriculture. Dans presque toutes les régions, l'activité d'élevage est plus tolérée, qu'elle n'est acceptée dans la mesure où les zones de pâturage et les pistes à bétail peuvent, à tout moment, être annexées par les agriculteurs. La législation foncière est interprétée dans un sens tel que le fait d'entretenir et d'exploiter régulièrement un pâturage n'est pas considéré comme une mise en valeur permettant de conférer aux éleveurs des droits fonciers reconnus et protégés.

Dans la même logique, la gestion d'un espace en tant que milieu naturel apte à fournir des services écosystémiques est reléguée au second plan par la logique productiviste qui sous-tend les interventions dans le secteur agricole. Cela se traduit par l'empiètement des zones de cultures sur les aires protégées.

De l'avis de la majorité des participants aux concertations décentralisées, il est indispensable d'inverser le processus de développement séparé des activités rurales, parce que seule une politique de développement rural intégrée et cohérente peut répondre aux exigences de développement durable des territoires. Cette option politique doit trouver son prolongement dans la création de pôles interrégionaux de développement, capables de valoriser pleinement

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

les potentialités des entités territoriales et de mettre en cohérence les politiques publiques aux échelles locales.

2.2.5 Mise en place de procédures objectives et transparentes d'évaluation des affectations de terres destinées à la réalisation d'activités économiques en milieu rural et périurbain

L'application effective de la loi relative au domaine national est entravée par l'inexistence de mesures d'accompagnement opérationnelles. L'absence d'outils d'accompagnement de la gestion foncière, l'inefficacité ou la faiblesse des moyens d'intervention des commissions domaniales chargées d'instruire sur le terrain les dossiers d'affectation, ainsi que l'absence fréquente de bornage des parcelles affectées créent une situation confuse dans la gestion des terres en milieu rural. Dans un tel contexte, l'entrée de l'agro-business dans la production agricole s'est traduite par une amplification des transactions foncières qui sont généralement non transparentes, en ce qui concerne les modalités d'attribution des terres aux investisseurs privés. Cette question a été largement évoquée lors des ateliers décentralisés qui ont insisté non seulement sur l'importance de ces affectations et transactions dans certaines régions (vallée du fleuve Sénégal, zone des Niayes, Sénégal oriental), mais aussi sur la nécessité de protéger les intérêts de l'agriculture familiale face aux investissements fonciers privés à grande échelle.

A cet effet, les concertations décentralisées ont préconisé pour certaines zones (vallée du fleuve et Niayes notamment) la réalisation d'un audit foncier préalablement à la formalisation des délibérations d'affectation des terres prises par les collectivités locales. Cet audit devra se pencher, entre autres, sur la régularité des délibérations, l'évaluation des capacités des affectataires et l'état réel de mise en valeur des terres.

3. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES GENERAUX DE LA POLITIQUE FONCIERE

3.1 Vision de la politique foncière

Il existe un lien étroit entre la vision de la politique foncière et les orientations de la politique de développement économique et social dont la concrétisation vise à favoriser :

- l'installation de l'économie sur une trajectoire de croissance forte, inclusive, durable et respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles ;
- le renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, ainsi que le respect des règles démocratiques ;
- la promotion de la citoyenneté et de la solidarité ;
- le développement équilibré du territoire.

En partant de ces éléments qui en constituent le soubassement, la vision de la politique foncière se décline comme suit : *« l'accès équitable et l'utilisation des ressources foncières sont promus pour tous les usages autorisés par les lois et règlements, dans un environnement de bonne gouvernance pour l'atteinte des objectifs de développement durable aux plans social, économique et environnemental ».*

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

Cette vision globale se traduit spécifiquement en milieu urbain par une bonne application des principes édictés d'une part, par le code de l'urbanisme et de la construction et, par le Plan National d'Aménagement du Territoire, d'autre part. Elle se décline comme suit : « *l'accès équitable à la terre et la sécurité juridique de son occupation sont garantis et constituent des conditions préalables essentielles à la fourniture d'un logement convenable aux populations résidentes, à l'installation d'équipements et d'infrastructures et au développement durable des établissements humains. Ils favorisent la réduction des conflits et assurent un développement urbain harmonieux ».*

En milieu rural, la vision de la politique foncière trouve son fondement dans l'exposé des motifs de la LOASP. Ce texte met l'accent sur le fait que la politique de développement agro-sylvo-pastoral doit être sous-tendue par des préoccupations fortes liées notamment à l'équité sociale, l'efficacité économique, la durabilité, la décentralisation et la solidarité. Elle se décline de la manière suivante : *« l'accès équitable aux ressources foncières assure la sécurisation des investissements réalisés par les exploitations familiales, les entrepreneurs agricoles et les autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en contribuant à garantir la gestion efficace des ressources naturelles dans une perspective d'autosuffisance alimentaire et de développement durable ».*

3.2 Objectifs poursuivis

3.2.1 Objectif général

En cohérence avec la vision définie, la politique foncière vise à instaurer une gestion foncière équitable et transparente, apte à garantir la sécurité foncière des populations et à favoriser l'exploitation durable des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers, la promotion d'activités économiques viables et l'impulsion d'une dynamique de développement harmonieux des territoires urbains et ruraux.

3.2.2 Objectifs spécifiques poursuivis en zone urbaine

En milieu urbain, la politique foncière vise à assurer un accès équitable et sécurisé à la terre pour toutes les catégories de population, ainsi qu'un développement urbain harmonieux par la mise à disposition de logements convenables, ainsi que d'infrastructures et d'équipements socio-économiques adéquats.

3.2.3 Objectifs spécifiques poursuivis en zone rurale

En milieu rural, l'objectif de la politique foncière est de répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales, des investisseurs privés et des autres utilisateurs des ressources naturelles (éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers et promoteurs d'activités non agricoles en milieu rural), tout en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et le renforcement de la décentralisation.

De façon plus précise, la politique foncière vise à :

- assurer la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des collectivités locales ;

Document d'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

- promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture pour la constitution d'exploitations plus viables ;

- doter l'Etat et les collectivités locales de ressources financières, à travers la gestion des ressources foncières ;

- alléger des contraintes foncières au développement agricole, rural et industriel.

3.3 Principes directeurs

La politique foncière repose sur des principes directeurs qui constituent des repères importants pour évaluer les actions portant sur le foncier en milieu urbain et en milieu rural.

3.3.1 Principes directeurs de la politique foncière en milieu urbain

En milieu urbain, la politique foncière s'appuie sur les principes suivants :

- ***la planification de l'utilisation du sol pour en rationaliser l'occupation pour les divers usages :*** l'Etat a pour mission, entre autres, d'offrir aux populations des conditions d'habitat, de services et de transport répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. A cet effet, l'utilisation des outils de planification urbaine doit favoriser une organisation rationnelle de l'occupation du sol[15];

- ***l'engagement des pouvoirs publics à favoriser l'aménagement d'espaces et la construction de logements juridiquement sécurisés à des coûts abordables :*** la promotion de l'habitat social constitue l'épine dorsale de l'action publique en matière d'habitat. Pour être efficace, la politique de production de terrains viabilisés et de logements durables à des coûts abordables doit être accompagnée d'un volet consacré à l'aménagement d'espaces publics sécurisés, aux VRD, à l'assainissement des eaux usées, aux services connexes (eau, électricité, télécommunications, etc.) et comportant un plan cohérent de prévention des inondations ;

- ***la promotion d'une bonne gouvernance urbaine, socialement inclusive :*** le souci de prendre en compte cette exigence commande d'instaurer la mixité urbaine de l'habitat et de promouvoir une gestion urbaine à la fois pragmatique et inclusive, permettant aux citoyens de participer à la définition des politiques urbaines et à la gestion de leur espace de vie ;

- ***la promotion d'une stratégie de renouvellement urbain visant à encadrer l'étalement urbain et la périurbanisation et à réduire les conflits de limites entre les collectivités :*** il s'agit de mettre en œuvre une planification urbaine intégrée susceptible de favoriser une meilleure prévisibilité de la réalisation des équipements, une optimisation de la consommation de l'espace et une protection efficace des terres agricoles situées en zones périurbaines.

[15] La démarche de planification urbaine est présentée dans l'encadré n° 1 de l'annexe, avec comme illustration le modèle de la zone d'aménagement concerté. (ZAC).

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

3.3.2 Principes directeurs de la politique foncière en milieu rural

En milieu rural, la politique foncière sera basée sur quatre principes complémentaires (article 22, al. 2 de la LOASP) :

- ***la protection des droits fonciers des producteurs ruraux et des prérogatives des collectivités locales en matière de gestion foncière :*** la politique foncière met l'accent sur la nécessité d'assurer la sécurité foncière des exploitations agricoles, c'est-à-dire de protéger la possession et l'utilisation des terres par ces exploitations. A cet effet, il s'avère nécessaire de mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires qui régissent le foncier avec la légitimité des pratiques foncières en vigueur sur le terrain ; ce qui se traduirait par la reconnaissance et la formalisation des différents types de droits fonciers existants. Dans cette même dynamique, il convient d'une part, de renforcer les compétences des collectivités locales qui sont les gestionnaires de proximité des terres et des autres ressources naturelles, à travers la mise en place, en amont, des comités villageois/inter villageois de concertation, et d'autre part, de déconcentrer l'administration foncière pour créer des services fonciers de proximité.[16] ;

- ***la cessibilité encadrée de la terre en vue de permettre une mobilité foncière favorisant le développement d'exploitations plus viables :*** la mobilité foncière résultant de la cessibilité de la terre peut avoir un effet de levier important pour valoriser la valeur ajoutée foncière produite par les ayants-droits, favoriser la viabilité des exploitations et impulser une dynamique d'exploitation efficace des terres et d'amélioration de la productivité agricole. Toutefois, 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 ;

- ***la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale :*** en bénéficiant de la reconnaissance et de la formalisation de leurs droits fonciers, les exploitations familiales vont avoir un réel intérêt pour réaliser des investissements durables sur leurs terres, afin d'en améliorer la productivité. Au niveau des exploitations familiales, la transmission successorale des terres constitue un facteur d'incitation à l'investissement dans l'agriculture en raison de la possibilité garantie aux exploitations de transmettre leur patrimoine à leurs héritiers. Au niveau des entrepreneurs agricoles, l'accès à la terre dans des conditions transparentes et la reconnaissance de droits fonciers constituent une condition essentielle pour un investissement durable dans l'agriculture, à travers la mise en place d'infrastructures productives et commerciales ;

- ***l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit :*** En plus du soutien de l'Etat, l'attribution de droits fonciers réels aux exploitations familiales et aux entrepreneurs agricoles va créer les conditions propices à l'instauration de mécanismes de garantie de crédit utilisant le foncier, notamment les terres de cultures. Il s'agit, à travers un tel mécanisme, de mettre en cohérence le droit foncier avec le droit des sûretés qui privilégie les garanties réelles sur les garanties personnelles, alors que sur l'immense majorité des terres, la garantie hypothécaire n'est pas juridiquement opérationnelle.

[16] En rapport avec les collectivités locales, ces services seraient chargés, entre autres, chargés de recenser les propriétés foncières et d'établir les données de base et les cartographies numériques qui s'y rapportent.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

4. ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET AXES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE FONCIERE

4.1 Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu urbain

En milieu urbain, la politique foncière est structurée autour de cinq orientations stratégiques (OS) qui comportent, chacune, plusieurs axes d'intervention. Les orientations stratégiques sont les suivantes :

a) assurer l'accès à la terre et la sécurité juridique des droits exercés sur le sol ;

b) établir des mécanismes de reconnaissance et d'enregistrement des droits adaptés aux situations foncières locales ;

c) planifier la gestion de l'espace urbain en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire ;

d) renforcer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser la transparence des décisions et la redevabilité des institutions ;

e) renforcer la protection de la zone littorale.

OS1. Assurer l'accès à la terre et la sécurité juridique des droits exercés sur le sol

Dans le souci d'endiguer le phénomène de l'habitat spontané en zone urbaine et l'insécurité foncière qui en découle, les pouvoirs publics ont combiné la définition des principes et normes consignés dans le code de l'urbanisme avec des actions opérationnelles. Ces dernières portent principalement sur : (i) l'implication de l'Etat dans les opérations de production de logements sociaux et d'équipements fonciers par le canal des sociétés publiques d'aménagement et de construction (SICAP et SNHLM) ; (ii) la réalisation de lotissements administratifs par l'Etat et les collectivités locales ; et (iii) l'appui au développement d'initiatives privées par des sociétés et des groupements de promotion immobilière.

En ce qui concerne la reconnaissance des droits fonciers, la législation accorde une place importante au critère de la mise en valeur, entendue comme une *« emprise évidente et permanente sur la terre »*. Cette reconnaissance des droits fonciers s'inscrit dans la même logique que la régularisation foncière. Il convient d'ajouter que la mise en valeur constitue un facteur important de régularisation foncière, à travers l'attribution, sur demande, de droits réels à des occupants qui ne disposent pas d'un titre juridiquement admis (titre foncier, bail, droit d'usage, etc.) sur les terrains ayant fait l'objet d'un aménagement par leurs soins. Par ailleurs, les dispositions de l'article 36 de la loi n° 76.66 du 02 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat font de la mise en valeur un facteur déterminant dans la décision d'amodiation du domaine privé immobilier de l'Etat puisqu'elle concerne les *« terrains à mettre en valeur »*.

Les ateliers décentralisés tenus dans la région de Dakar ont souligné la nécessité de formaliser les droits légitimes pour protéger leurs détenteurs contre les risques de dépossession et de spoliation et éteindre beaucoup de foyers de tensions. La majorité des participants à ces rencontres ont critiqué le mode de constitution du domaine national et l'injustice causée depuis lors par le système de gestion qui a été instauré par les pouvoirs publics.

Document d'atelier national de validation de la Politique Foncière

Aujourd'hui, la politique foncière ne peut pas faire l'impasse sur la prééminence de fait des pratiques foncières basées sur des droits locaux, si elle veut contribuer à préserver la stabilité sociale et politique. Par conséquent, le défi consiste à définir des modalités appropriées de reconnaissance et de formalisation de tous les droits existants, en s'appuyant sur les institutions locales de gestion foncière. Les modalités de reconnaissance et de formalisation de ces droits doivent procéder d'une approche pragmatique et différenciée, renforcée par le recours à des modes alternatifs de règlement des conflits fonciers.

OS2. Etablir des mécanismes de reconnaissance et d'enregistrement des droits adaptés aux situations foncières locales

L'enregistrement des droits fonciers s'appuie principalement, en milieu urbain, sur l'inscription des actes ou contrats les constatant sur un registre officiel, en vue de donner la preuve de leur existence. Le dispositif d'enregistrement des droits s'appuie sur trois piliers : (i) le cadastre, instrument technique ; (ii) le titre, instrument juridique ; et (iii) le registre, document administratif. Ces documents fonciers en plus d'être centralisés, ne sont généralement pas tenus à jour ; ce qui rend impossible la génération d'informations sur les personnes titulaires de droits fonciers.

Aujourd'hui, l'enregistrement ne concerne qu'une partie infime des droits fonciers exercés qui sont ceux régis par le régime de l'immatriculation (livre foncier et droits réels) et par celui de l'affectation (terres du domaine national). L'immatriculation ne concerne qu'environ 10 % des terres et les livres fonciers sont mal tenus. Les supports d'enregistrement que sont les livrets fonciers sont inexistants dans la plupart des collectivités locales. Le cadastre ne couvre qu'une faible partie du territoire.

La politique foncière doit, parallèlement au renforcement des capacités au niveau central, favoriser, une décentralisation des mécanismes d'enregistrement des droits fonciers selon le type de droits, une fiabilité et une sécurisation des systèmes d'enregistrement et d'archivage des droits, ainsi qu'une accessibilité à l'information foncière. Ces dispositions doivent être articulées à un système de reconnaissance et d'enregistrement des droits adapté aux situations locales. Il conviendra de s'inspirer des expériences engagées dans d'autres pays africains en matière d'enregistrement des droits légitimes, dans l'objectif d'identifier des approches susceptibles de s'adapter aux conditions socio-économiques locales et aux contraintes de financement.

OS3. Planifier la gestion de l'espace urbain en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire

En matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, la politique foncière prend en compte, comme le recommande le Plan Sénégal Emergent, la nécessité d'assurer *« une meilleure planification et gestion de l'espace des villes et autres agglomérations, à travers la réactualisation des Schémas régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), la généralisation des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) et des Plans d'Occupation des Sols (POS) ».*

L'Etat doit encourager une synergie des efforts et moyens des services de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en lien avec les services sectoriels (eaux et forêts, équipement, etc.), pour la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) national

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

permettant de disposer de données sur l'état d'occupation du pays, la distribution et l'état des ressources, des infrastructures et équipements et d'assurer un suivi de leur évolution.

Il convient de souligner que l'aménagement du territoire et l'urbanisme constituent deux échelles d'intervention différentes, mais qui doivent s'emboiter, dans le cadre cohérent des politiques publiques d'aménagement. Dans la mesure où le *« foncier constitue la matière première de l'aménagement »*[17], il est indispensable d'approfondir la réflexion sur trois exigences relatives à :

- l'affinement de la typologie des enjeux stratégiques et opérationnels du foncier urbain et leur déclinaison en modes d'action adaptés aux contextes spécifiques des villes sénégalaises ;

- la définition de mécanismes permettant d'articuler les politiques sectorielles (habitat, transport, services sociaux, etc.) dans une démarche cohérente de développement urbain et de gestion optimale de l'espace ;

- la construction des bases d'une relance efficace du processus de restructuration et de régularisation foncière, prenant en compte les leçons tirées des expériences menées.

OS4. Renforcer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser la transparence des décisions et la redevabilité des institutions

Les compétences transférées aux collectivités locales dans le domaine de la gestion foncière restent limitées dans la mesure où elles s'exercent dans le cadre d'une co-gestion avec l'Etat. Il s'y ajoute que les terres du domaine national devant faire l'objet d'un lotissement sont obligatoirement immatriculées au nom de l'Etat, avant d'être attribuées par voie de bail. En matière d'urbanisme et d'habitat, les prérogatives dévolues aux collectivités locales dans les domaines de l'élaboration des documents de planification (schémas d'aménagement et plans d'urbanisme) et de la délivrance des actes d'urbanisme rendent plus effectives les compétences qui leur sont transférées.

L'expérience révèle un paradoxe manifeste entre la marge de manœuvre limitée des communes en matière de gestion du foncier urbain et les tâches qui leur sont assignées par le code général des collectivités locales relativement à la mobilisation des ressources de leurs territoires pour répondre aux besoins des populations en matière d'équipement et de services collectifs. Il est nécessaire, à cet effet, de réadapter le pouvoir de gestion domaniale des communes aux nouvelles exigences de la décentralisation, notamment à travers la réorganisation de la fiscalité locale.

OS5. Renforcer la protection de la zone littorale

En dépit d'une volonté manifeste de protection de la zone littorale à travers les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui régissent le domaine public, la pratique du déclassement, les effets combinés des changements climatiques, l'occupation anarchique, le rejet des eaux usées non traitées constituent un ensemble de facteurs qui donnent à cette zone les contours d'une entité géographique de non droit. Cet état de fait appelle un renforcement

[17] Politiques foncières locales. Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire (Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2014).

Document d'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

de la réglementation dans le sens d'une plus grande protection et d'une meilleure mise en valeur du littoral. Il est urgent de faire respecter l'équilibre entre sa nécessaire préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau. Le littoral doit conserver son intégrité et ses fonctions essentielles de lieu de production, de délassement, de divertissement et, accessoirement, de résidence. En tout état de cause, des servitudes doivent être aménagées, avec interdiction de construire sur le littoral dans une bande de 100 mètres à compter du rivage, sauf s'il s'agit d'espaces déjà urbanisés, de constructions liées aux services publics ou à des activités nécessitant la proximité de l'eau.

4.2 Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu rural

En milieu rural, la politique foncière s'articule autour de quatre orientations stratégiques principales :

a) promouvoir l'attribution de droits réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles et aux autres utilisateurs des ressources naturelles ;

b) sécuriser les espaces ruraux faisant l'objet d'une gestion communautaire, en particulier les pâturages, les forêts et espaces halieutiques ;

c) planifier l'occupation de l'espace rural en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire et à celle de l'extension progressive des outils d'accompagnement (POAS, SIF, cadastre, etc.) ;

d) améliorer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser l'équité et l'égalité de genre dans l'accès au foncier.

OS1. Attribuer des droits réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles[18] et aux autres utilisateurs des ressources naturelles

L'application de la loi relative au domaine national était censée favoriser la mise en valeur des terres, supprimer le système des redevances foncières coutumières et permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir facilement dans les aménagements et les infrastructures rurales. Mais, cette législation foncière n'est pas réellement appliquée dans plusieurs régions du pays à cause de plusieurs facteurs : (i) les réticences des producteurs ruraux vis-à-vis d'une loi qui supprime leurs droits coutumiers ; (ii) l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la loi (inexistence de l'arrêté spécifiant les conditions minimales de mise en valeur des terres) ; (iii) la mise en place tardive dans certaines régions des communautés rurales, principales institutions d'application de la réforme foncière en milieu rural ; et (iv) la faible capacité des collectivités territoriales chargées de l'application de la législation (insuffisance des ressources humaines et financières, déficit des instruments d'application de la loi). Tous ces facteurs expliquent la faible proportion des exploitations familiales rurales qui bénéficient de la reconnaissance ou de l'enregistrement de leurs droits fonciers (IPAR, 2014)[19]. Il s'y ajoute que même celles qui bénéficient d'une affectation de terres sont confrontées à une situation d'insécurité foncière peu favorable à l'investissement. En effet, l'affectation confère un simple droit d'usage qui ne permet pas de disposer d'une emprise stable sur la ressource, ni de

[18] Il convient de promouvoir un mode de détention des terres agricoles sous une forme sociétaire (groupement d'exploitation en commun de terres agricoles, entreprise agricole à responsabilité limitée, société d'exploitation à responsabilité limitée, etc.).
[19] Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2014 : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CGAF), Banque Mondiale.

Document d'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

faire jouer le système de la garantie hypothécaire pour accéder au crédit d'investissement à moyen et long termes.

L'absence de sécurité foncière affecte également les entrepreneurs agricoles désireux de réaliser des investissements importants en infrastructures et équipements dont l'amortissement n'est possible que sur plusieurs années. Ces investissements nécessitent des financements dont la mobilisation auprès des établissements de crédit est impossible compte tenu des limites inhérentes au système foncier, en particulier l'exclusion de droits réels sur le sol.

Pour l'essentiel, les constats relatifs à la situation foncière des exploitations familiales et des acteurs de l'agrobusiness font l'objet d'un consensus largement partagé. En ce qui concerne les solutions à envisager pour relever les défis actuels, plusieurs axes de convergence ont été identifiés au terme des concertations décentralisées organisées par la CNRF.

Les principaux acteurs du système foncier (producteurs ruraux, élus locaux, secteur privé, organisations de la société civile, administration territoriale et foncière) estiment qu'il est indispensable de reconnaître les différents types de droit existants (droit coutumier et droit d'usage résultant de l'affectation d'une parcelle) dans une chaîne de formalisation comportant une graduation de droits fonciers pouvant être de nature juridique différente (certificat administratif, attestation de possession foncière ou autre dénomination, bail ou sous-bail, selon le statut du bénéficiaire de l'immatriculation, titre foncier, etc.), avec des passerelles permettant de passer d'un type de titre à un autre.

Conformément à cette orientation, l'option fondamentale de la loi sur le domaine national en faveur d'une gestion foncière locale est maintenue. Le domaine national demeure en tant que sous-ensemble du système foncier, mais sa configuration actuelle change puisque des droits réels pourront être reconnus sur une partie des terres, selon des procédures maîtrisées localement et pas trop onéreuses.

La procédure de reconnaissance des droits réels doit prendre en compte les pratiques foncières locales qui traduisent une diversité du statut des acteurs en charge de la gestion des terres au niveau des entités sociales de base. On constate toutefois que les droits coutumiers, tout comme les affectations de terres rurales effectuées dans certaines régions par les collectivités locales, peuvent bénéficier à des individus, des familles ou des lignages, même si dans les deux derniers cas, la pratique des conseils ruraux n'est pas conforme à la loi. Il conviendra, considérant la réalité et le souci de préserver la cohésion sociale au sein des unités sociales de base, de maintenir cette flexibilité dans la procédure de formalisation des droits des exploitations familiales, en permettant la transformation des structures familiales en des entités juridiquement reconnues.

L'opérationnalisation d'une telle option nécessite une période d'expérimentation suffisamment longue pour permettre à l'ensemble des acteurs ruraux : (i) d'accéder à l'information relative à l'attribution de droits fonciers réels aux exploitants familiales ; (ii) de reconnaître le bien-fondé du nouveau système foncier ; et (iii) d'engager au besoin, la procédure de transformation de droits fonciers actuels en droits réels.

Dans le souci de procéder, de façon efficace et diligente, au recensement des droits fonciers des exploitations familiales, il s'avère indispensable de mettre en place des instances de gestion foncière de proximité à l'échelle inter-villageoise. Cette orientation prend en compte des préoccupations exprimées fortement lors des ateliers décentralisés, mais aussi les enseignements tirés de l'expérience des commissions domaniales élargies. Le recours à des

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

instances ayant une bonne maîtrise des réalités foncières au niveau local permettra de collecter une information fiable sur : (i) les domaines fonciers des acteurs à la base (localisation des sites et des parcelles, évaluation de la taille des terrains, etc.) ; (ii) l'état d'occupation des parcelles affectées à des investisseurs privés ; et (iii) les conflits fonciers ouverts ou latents (nature, enjeux et propositions de solution). Ces commissions foncières de proximité permettront aux collectivités locales de conduire un processus plus transparent de formalisation des droits des exploitations familiales, avec un minimum de risques de contestation et de conflit.

En ce qui concerne l'accès des investisseurs privés au foncier, les concertations décentralisées et les échanges avec les plateformes d'acteurs font ressortir la nécessité de lever les restrictions qui ont été imposées par la LDN, tout en permettant aux résidents des terroirs de disposer d'un outil de développement de leurs localités et en veillant à protéger les membres des communautés rurales contre d'éventuels spéculateurs fonciers. Le consensus réalisé met l'accent sur la nécessité de promouvoir l'investissement privé dans le secteur agricole comme levier pour impulser une dynamique de développement des territoires ruraux, en prenant en compte deux exigences essentielles : (i) la protection des droits fonciers et des intérêts des populations locales ; et (ii) la préservation des intérêts des investisseurs.

La volonté de concilier ces deux exigences conduit à définir un cadre de régulation des transactions foncières en milieu rural. En d'autres termes, il s'agit d'encadrer l'accès des investisseurs privés au foncier, en modulant selon le cas le plafond de superficie et la durée de jouissance des droits accordés (cette durée pouvant être renouvelée).

OS2. Sécuriser les espaces ruraux faisant l'objet d'une gestion communautaire, en particulier les pâturages, les forêts et espaces halieutiques

Par-delà les terres de culture et les espaces d'habitation, la protection des droits fonciers en milieu rural doit concerner également les espaces qui font l'objet d'une gestion communautaire. Il s'agit des terres non affectées du domaine national qui sont exploitées collectivement par les villages. Ces espaces généralement non défrichés sont utilisés à des fins multiples puisqu'ils servent en même temps de pâturage, de zone de cueillette et de coupe de bois, mais aussi de réserve foncière pour les générations actuelles et futures. En règle générale, ils sont gérés directement par les collectivités territoriales qui peuvent y affecter des parcelles aux personnes qui en font la demande.

Dans toutes les zones agro-écologiques du pays, l'évolution des modes d'occupation de l'espace au sein des terroirs villageois a été marquée par l'extension des superficies emblavées, au détriment des espaces communautaires, en particulier les zones de pâturage et les massifs forestiers. Cette tendance d'évolution est renforcée par la stratégie développée par la plupart des agriculteurs et qui consiste à accroître leurs productions agricoles par l'extension des surfaces cultivées. Dans le bassin arachidier et les régions situées au Sud-Est du pays, le recours à la culture attelée a largement favorisé l'agrandissement des superficies emblavées, grâce au défrichement des réserves foncières. Ainsi, tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur pour des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégiaient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail et de réserves foncières.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

Les ateliers décentralisés ont souligné le fait que l'amplification des enjeux fonciers autour de l'accès aux ressources naturelles conduit à des difficultés d'insertion des systèmes d'élevage dans des terroirs agricoles saturés, notamment dans la zone du bassin arachidier où le bétail fait l'objet d'une mise à l'écart territoriale pendant la saison des cultures. Dans la vallée du fleuve Sénégal, le développement de l'irrigation s'est accompagné d'une diminution des ressources pastorales accessibles pour les éleveurs, à cause de plusieurs contraintes dont les plus importantes concernent : (i) la faible prise en compte des pistes à bétail dans les aménagements agricoles ; (ii) l'obstruction des pistes d'accès aux points d'eau ; et (iii) les risques de conflits liés à l'arrivée de troupeaux à proximité des aménagements pour l'abreuvement, y compris en dehors des périodes de culture.

Dans la partie Sud-Est du pays, la politique de classement des forêts n'a pas entravé l'accès du bétail originaire des villages riverains aux parcours situés dans les espaces sous protection. Toutefois, le classement engendre des difficultés découlant de l'instauration d'une franchise d'accès aux parcours forestiers pour tous les troupeaux. La perte par les collectivités locales du contrôle exercé sur les forêts classées fait qu'elles ne sont pas en mesure de réguler les flux de bétail dans ces espaces, aussi longtemps que les massifs forestiers concernés n'auront pas fait l'objet d'un aménagement.

Les acteurs ruraux impliqués dans les ateliers décentralisés considèrent qu'au niveau des espaces communautaires, la protection des droits fonciers doit être appréhendée sous l'angle de la reconnaissance et de l'organisation de droits d'accès partagé à une même ressource par différentes catégories d'utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc.). Cette exigence est d'autant plus forte qu'en l'absence de délibérations prises par les conseils ruraux pour sécuriser des terres de parcours, presque toutes les communes situées en milieu rural sont confrontées à une amplification des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Pour résoudre ce problème de façon durable, les ateliers décentralisés ont recommandé de procéder au zonage de l'espace à travers l'élaboration de POAS et de délimiter des pistes à bétail et des zones de pâturage au sein des terroirs villageois. Les aménagements pastoraux doivent être considérés comme *« une propriété foncière collective »*, conformément à la pratique en vigueur dans toutes les régions du pays. Par conséquent, ils doivent bénéficier d'un statut juridique approprié (par exemple, classement dans le domaine public de l'Etat avec possibilité de transfert de gestion à la collectivité locale concernée) qui assure leur protection contre toute forme d'empiétement par les cultures ou de remise en cause par d'autres activités. Pour garantir une protection efficace des droits collectifs sur les espaces communautaires, les ateliers ont insisté sur la nécessité de promouvoir des approches d'élaboration de conventions locales et de conclusions d'accords sociaux qui sont aptes à favoriser l'équité dans l'accès et l'utilisation des ressources naturelles.

OS3. Planifier la gestion de l'espace rural en l'articulant à la dynamique de l'aménagement du territoire et à celle de l'extension progressive d'outils d'accompagnement de la gestion foncière, en particulier le registre foncier, le POAS, le SIF, etc.

Les pouvoirs publics accordent une grande importance à la politique d'aménagement du territoire et à l'élaboration de schémas régionaux conçus comme des outils opératoires aptes à donner à la planification économique une dimension territoriale, dans la perspective d'une valorisation optimale des potentialités disponibles et d'une répartition adéquate des activités économiques, des infrastructures et des équipements. Avec l'adoption de la réforme de «

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

l'Acte III de la décentralisation », les paradigmes du développement ont évolué vers une perspective de développement territorial. Cette réforme vise à renforcer la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une impulsion plus forte au développement des différents territoires. L'aspiration qui la sous-tend est d'organiser le pays en *« territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022 ».* Compte tenu de cette perspective, le renforcement des capacités des collectivités locales s'avère nécessaire pour opérationnaliser les démarches d'intervention visant à promouvoir le développement durable des territoires.

Cette exigence de renforcement des capacités humaines et techniques des collectivités locales doit être prise en charge en même temps que celle de mise ne place d'outils d'accompagnement de la gestion foncier et de l'espace rural. Des expériences de renforcement de la gestion foncière et territoriale ont été conduites dans la vallée du fleuve Sénégal, à travers la mise au point de trois outils majeurs : les Plans d'Occupation et d'Affection des Sols (POAS), le registre foncier, le Système d'Informations Foncières (SIF). Ces outils ont réellement contribué à l'amélioration de la gouvernance foncière au niveau local, à la régulation de l'usage des ressources naturelles et à la réduction des conflits fonciers entre les différents usagers des terres.

Forts de ces acquis, les ateliers décentralisés ont proposé que l'ensemble des communes situées en milieu rural soient dotées d'outils d'accompagnement de la gestion foncière. Les ateliers ont mis en exergue l'utilité de ces instruments, en insistant sur le fait que :

- les POAS favorisent la valorisation optimale des potentialités des territoires et la mise en cohérence spatiale des activités économiques promues ;
- le registre foncier permet de garantir l'enregistrement des droits fonciers en milieu rural ;
- le SIF assure la traçabilité des affectations de terres.

A côté de ces outils, des chartes locales résultant de processus concertés entre les populations et les structures d'appui sont à encourager, pour autant qu'elles soient conformes aux textes en vigueur et favorisent une gestion durable et équitable du foncier et des ressources naturelles. L'expérience des chartes locales de gouvernance foncière a montré des possibilités de promouvoir une participation citoyenne à la gouvernance foncière, afin d'en favoriser la transparence dans un climat apaisé au sein de la communauté. La Charte du Domaine irrigué (CDI), quoique spécifique à des zones irrigables, illustre un type de normalisation contractuelle et décentralisée des modes de mise en valeur pouvant être recherché partout où l'État peut demander, en contrepartie d'investissements structurants ou productifs qu'il réalise, un engagement des usagers sur des formes concertées de mise en valeur optimales et durables.

OS4. Améliorer la décentralisation de la gestion foncière et favoriser l'équité et l'égalité de genre dans l'accès au foncier

Pour l'essentiel, l'économie rurale sénégalaise est tributaire, du point de vue de ses performances économiques, des ressources naturelles dont la terre constitue le principal socle. La compétence de gestion du foncier est déléguée au niveau local. En effet, la législation foncière adoptée en 1964 a prévu de confier la gestion des terres situées dans la zone des

Document Aide au National de Validation de la Politique Foncière

terroirs aux communautés rurales. La loi n° 80-14 du 3 juin 1980 modifiant certaines dispositions de la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales a conféré au conseil rural le pouvoir d'affectation et de désaffection des terres par délibération. Le décret n° 80-1051 du 14 octobre 1980 précise que les délibérations du conseil rural en matière d'affectation et de désaffectation des terres ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le sous-préfet. La loi n° 96-07 du 30 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales (abrogée et remplacée par la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales) a renforcé la dynamique de décentralisation, avec le transfert à ces institutions de compétences dans neuf domaines parmi lesquels certaines dépendances du domaine de l'Etat.

La question fondamentale qui se pose est celle de savoir si la collectivité locale dispose des compétences techniques, des ressources financières et des outils appropriés pour administrer les terres du domaine national ou cogérer avec l'Etat certaines dépendances de son domaine public ou privé. Les ateliers décentralisés ont pointé du doigt des dérives multiples : (i) certains conseils ruraux affectent des superficies plus importantes que celles de leurs territoires ; (ii) plusieurs délibérations d'affectation adoptées par le conseil rural concernent parfois un même espace ; (iii) des affectations de terres sont effectuées fréquemment dans des espaces sous protection ou des zones réglementées (forêts classées, zones sylvo-pastorales et pistes à bétail, par exemple et même domaine de l'Etat) ; et (iv) des affectations sont souvent faites sans enregistrement, ni application des procédure de contrôle de la capacité de mise en valeur. Tous ces dysfonctionnements engendrent une régression de la gouvernance foncière au niveau local et provoquent des conflits susceptibles de fragiliser la paix sociale et de remettre en cause la durabilité des formes d'exploitation du territoire.

A ces dysfonctionnements, s'ajoute le fait qu'en dépit d'une absence incontestable de discrimination au niveau des textes juridiques, la pratique révèle la difficulté d'accès des femmes à la terre du fait des pesanteurs socioculturelles. Il apparait ainsi clairement qu'un ordonnancement juridique favorable ne suffit pas à satisfaire les besoins fonciers spécifiques des femmes et des jeunes.

Pour faire face à ces défis, les ateliers décentralisés ont estimé qu'il est nécessaire de parachever la décentralisation de la gestion foncière et territoriale, en mettant l'accent sur plusieurs exigences qui visent à :

- renforcer les moyens qui doivent accompagner la décentralisation de la gestion foncière et territoriale afin qu'elle devienne effective ;

- améliorer et renforcer le cadre institutionnel de la gestion décentralisée des ressources foncières, tout en veillant à garantir la transparence des décisions, la redevabilité des institutions locales et le contrôle citoyen ;

- mettre en place des services fonciers de proximité, opérationnels et efficaces, capables de documenter les droits existants et de les cartographier (services dotés d'un personnel compétent pour gérer les informations foncières locales, assurer la cartographie des terres et la régularisation des droits fonciers) ;

- créer un conseil local de gestion foncière au niveau villageois qui aura pour missions de : (i) participer à la gestion des terres de culture, des forêts villageoises, des zones de pâturage, des espaces halieutiques et des infrastructures communautaires ; (ii)

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

contribuer à la prévention et à la résolution des conflits ; et (iii) contribuer à l'élaboration d'un plan visant à promouvoir la gestion et le développement du terroir ;

- élargir la commission domaniale aux services techniques compétents, aux représentants des organisations de producteurs et du conseil local de gestion foncière qui sera mis en place au niveau des villages ;

- favoriser la déconcentration des procédures d'approbation foncière ;

- renforcer les services fonciers déconcentrés dans leur rôle d'appui-conseil et de contrôle.

Une meilleure prise en compte des besoins fonciers des femmes et des jeunes constitue une préoccupation partagée. Il apparait ainsi nécessaire de renforcer les droits exercés par les femmes et les jeunes, individuellement et collectivement, à travers les groupements et associations au sein des communautés de base. La réalisation des Domaines Agricoles Communautaires (DAC) dédiés à ces catégories de la population et l'attribution d'un quota de parcelles aux femmes et aux jeunes sur les terres aménagées, grâce à des ressources publiques, doivent être encouragées. Par ailleurs, des actions d'éducation, de sensibilisation, de renforcement des capacités, de conseil juridique doivent être menées. En outre, par l'application effective de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme au niveau de toutes les institutions totalement ou partiellement électives, l'on contribuerait grandement à impulser de nouvelles dynamiques au sein des instances de décisions et à améliorer concrètement l'accès des femmes et des jeunes au foncier.

5. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

5.1 Principes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique foncière reposera sur les principes suivants :

Engagement de l'ensemble des acteurs du système foncier : l'application correcte des orientations de la politique foncière suppose un engagement pris volontairement par les acteurs concernés de se conformer à certains principes et normes dans leurs processus décisionnels, mais aussi dans la conduite de leurs activités. Il s'agit d'établir une charte d'engagement commune à tous, mais qui sera déclinée de manière précise et concrète pour chaque groupe d'acteurs.

Déconcentration et renforcement des services de l'administration foncière : l'effectivité et la célérité dans la mise en œuvre de la politique foncière supposent l'adhésion, la déconcentration et l'efficacité des services de l'administration foncière. Elles passent par un plus grand rapprochement de l'administration foncière des administrés et une simplification progressive et modulée des procédures et actes relatifs à la gestion du foncier.

Renforcement de la gouvernance locale et de la gestion foncière décentralisée : la mise en œuvre de la politique foncière n'a de chance de succès que si elle est soutenue par la participation active de collectivités locales aptes à fournir des services efficaces de proximité en matière foncière. A cet effet, des innovations institutionnelles importantes sont

Document d'Atelier National de Validation de la Politique Foncière

préconisées, à travers la création de comités villageois/inter-villageois de concertation et de structures déconcentrées de gestion du foncier.

Consolidation de la cohérence intersectorielle : la nécessité d'assurer la cohérence entre les orientations de la politique foncière et les grands axes des législations sectorielles relatives aux mines, à l'environnement, à la foresterie et au pastoralisme constitue une priorité majeure. L'exigence de la cohérence intersectorielle va de pair avec l'établissement de mécanismes efficaces d'articulation entre les différentes échelles d'intervention (nationale, régionale et locale) et l'application du principe de la subsidiarité.

Partenariat durable entre les différents acteurs : la construction d'une collaboration solide à long terme entre les acteurs publics et privés constitue un levier indispensable pour mutualiser les efforts et les moyens, renforcer la complémentarité et les synergies entre les actions menées et améliorer l'efficacité de la coordination des interventions dans le domaine de la gestion du foncier et des ressources naturelles.

Expérimentation-test et progressivité dans la mise en œuvre de la politique foncière : l'application de la politique foncière va se faire progressivement pour que les acteurs aient le temps de s'approprier la nouvelle dynamique impulsée et acceptent de s'y engager pleinement. La démarche procédera d'une expérimentation-test sur le terrain à travers des opérations pilotes de mise en œuvre des options et actions déclinées dans les orientations stratégiques. C'est ainsi que les procédures de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers pourront être éprouvées dans différentes zones agro-écologiques, en vue de tirer des enseignements permettant de nourrir la réflexion sur le cadre juridique rénové.

Elaboration d'une législation foncière : pour être mise en œuvre, la politique foncière doit se traduire dans une législation foncière. Dans le prolongement de la démarche inclusive adoptée pour l'élaboration de la politique foncière, cette législation doit être élaborée en concertation avec les différentes catégories d'acteurs du foncier, pour en favoriser l'appropriation et l'application effective.

5.2 Mesures d'accompagnement

Il est indispensable de mettre en place, au niveau de toutes les collectivités locales, les outils prévus dans la législation depuis 1964 (dossiers fonciers), 1972 (registres fonciers) et 1996 (plans d'occupation et d'affectation des sols), afin de leur permettre d'acquérir une meilleure maîtrise de leur espace et de renforcer l'articulation entre les diverses activités productives qui s'y déroulent. Pour améliorer la gouvernance foncière, les efforts à mener au niveau des services centraux et déconcentrés chargés de la gestion foncière doivent être couplés, de façon coordonnée, avec l'institutionnalisation et la généralisation des outils de gestion du foncier en milieu rural, notamment les Plans d'occupation (et d'affection) des sols et le système d'informations foncières. Il conviendra également d'améliorer le maillage du territoire en maisons de justice.

Sur un autre plan, il s'avère nécessaire de mettre en place un dispositif juridique et institutionnel local apte à répondre aux problèmes de gestion foncière et de sécurisation des droits des citoyens, tant en zone urbaine que rurale. Pour progresser dans cette voie, l'une des mesures d'accompagnement importante porte d'une part sur la création de services fonciers au niveau des collectivités locales et de comités villageois/inter-villageois de concertation et, d'autre part, sur la généralisation de la tenue des registres fonciers, sous un modèle unifié.

Une telle dynamique de renforcement de la décentralisation de la gestion foncière doit être accompagnée, comme le prévoit le Code général des collectivités locales, par la mobilisation de ressources financières plus accrues, à travers une fiscalité des collectivités locales rénovée, basée notamment sur les impôts fonciers. Par ailleurs, le constat du déficit de capacités et de ressources humaines au niveau des services de l'administration foncière et des collectivités locales appelle des appuis soutenus en formation pour leurs personnels et les élus locaux en matière de gestion foncière décentralisée et la dotation des communes d'un personnel technique compétent.

5.3 Système de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation et l'évaluation régulière de l'application de la politique foncière constituent une fonction essentielle et déterminante dont l'objectif est : (i) d'améliorer le pilotage et l'efficacité dans la mise en œuvre de la politique foncière ; (ii) de rendre compte et de discuter des résultats avec les différentes parties prenantes; (iii) de capitaliser et d'apprendre ; et (iv) de définir et programmer les ajustements à opérer et les nouvelles stratégies et actions à mettre en œuvre.

Le suivi évaluation sera basé sur une activité soutenue de collecte de données, de traitement et de la diffusion de l'information, afin de faciliter la prise de décisions. Il sera réalisé au sein d'un observatoire du foncier qui sera mis en place. Cet observatoire regroupera des représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des organisations de la société civile et du secteur privé. Il sera déconcentré dans sa structuration et son fonctionnement et aura un rôle de suivi de la mise en œuvre de la politique foncière, d'identification des difficultés et contraintes, ainsi que d'orientation et d'aide à la décision pour les décideurs politiques. Il produira, à l'attention de l'Etat et de ses cadres de concertation avec les acteurs nationaux et les partenaires au développement, des données chiffrées à partir d'indicateurs définis par les parties impliquées ainsi que des analyses documentées des différentes situations, contraintes et difficultés identifiées. Ses résultats feront l'objet d'un rapport annuel assorti de recommandations sur l'état de mise en œuvre de la politique foncière et les améliorations à apporter.

6. RISQUES ET MESURES D'ATTENUATION

6.1 Risque lié à l'absence de consensus

Le choix d'une politique foncière relève de la compétence des pouvoirs publics. Toutefois, le foncier est une question hautement sensible qui implique une diversité d'enjeux et d'acteurs. L'inacceptation des orientations et des axes stratégiques de la politique foncière par la majorité des acteurs concernés constitue un risque majeur pour son application et son effectivité. La démarche de concertation mise en œuvre au cours de l'élaboration du document de politique foncière doit être poursuivie par les pouvoirs publics, en vue de dégager et de retenir de façon consensuelle avec la majorité des acteurs et parties prenantes du foncier, les options fondatrices de la politique foncière du pays.

6.2 Risque de discontinuité dans le processus de réforme foncière

La politique foncière a été perçue par la LOASP comme un préalable indispensable à l'élaboration d'une nouvelle législation foncière. Depuis 1996, des tentatives de réforme foncière ont été entreprises, sans jamais aboutir. Les pouvoirs publics ont affirmé clairement

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière

leur volonté de légiférer et d'encadrer la gestion du foncier. Une discontinuité dans l'effort constituerait un risque susceptible de compromettre la dynamique enclenchée par la CNRF et les espoirs et attentes qu'elle suscite. Pour éviter une telle situation, l'adoption de la politique foncière doit être suivie, dans des délais raisonnables, de l'élaboration et de la promulgation de la législation foncière et des textes législatifs et réglementaires permettant son application.

6.3 Risque lié au manque d'articulation et de cohérence entre la politique foncière et les divers textes régissant le foncier et les ressources naturelles

Le foncier entendu comme la terre et les ressources qu'elle porte, est régi par divers textes qui relèvent de services et de centres de décisions différents. Certains de ces textes sont en cours de révision (code forestier par exemple), tandis que d'autres sont en élaboration (code pastoral). Les implications des orientations de la politique foncière doivent être minutieusement identifiées pour procéder aux ajustements nécessaires dans les textes existants ou en préparation, afin de les mettre en cohérence et d'éviter des chevauchements dans les compétences et responsabilités des différents services chargés de les appliquer.

6.4 Risque lié à l'instabilité des politiques publiques

Pour l'essentiel, les politiques de développement prônées par les pouvoirs publics depuis plus de trente ans partagent les mêmes ambitions en matière de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement urbain harmonieux. Les contingences de la vie politique peuvent conduire à des ruptures dans les politiques publiques. La politique foncière doit bénéficier d'une réelle stabilité par-delà les changements de régimes politiques.

Document Atelier National de Validation de la Politique Foncière