

Quelle place pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier rural au Sénégal ?

L'IPAR (Initiative Prospective Agricole et Rurale) en association avec LANDac/Université de Leiden et le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopérations des Ruraux) ont organisé le 13 décembre 2010, un atelier à Dakar sur une thématique toujours d'actualité « La gestion foncière au Sénégal : enjeux, état des lieux et débats ».

De nombreuses structures intervenant sur la problématique du foncier rural au Sénégal (PACR-VFS, UGB, UCAD, Hub Rural, etc) ont pris part à cet atelier qui a connu de riches débats autour des questions suivantes :

- Sécurisation foncière : enjeux, cadre juridique et institutionnel ;
- Implication des organisations de producteurs dans le processus de réforme foncière ;
- Responsabilité dans la gestion du foncier dans la zone de Ross Béthio, de Kaymor et de Yoff ;
- Acquisitions foncières à grande échelle : le cas de la zone de Ross Béthio ;
- Initiatives prises par la société civile sur le foncier et la gestion des ressources naturelles;
- Réflexions des OP sur le foncier et la gestion des ressources naturelles.

L'atelier a rempli ses objectifs, notamment du point de vue de la qualité des résultats de recherches et de la pertinence des échanges qui s'en sont suivis. Alors pourquoi la présente note ? Il ne s'agit pas de faire un bilan, ni même une appréciation qualitative de la rencontre mais plutôt d'apporter une première contribution sur les outils dans la question foncière et de conforter les propositions qui ont été faites pour résoudre les problèmes relevés lors des différentes restitutions, problèmes liés à la gestion du foncier rural.

Reforme foncière ? Oui mais comment et avec qui ?

Il est souvent revenu au cours des échanges que les travaux nécessaires à la mise en place d'une réforme foncière prescrite par la Loi d'Orientation Agricole Sylvo-Pastorale (LOASP) n'avançaient pas malgré les nombreux groupes thématiques et de travail et la multitude de rencontres et d'ateliers organisés autour de la question du foncier rural au Sénégal.

De nombreuses structures ont la charge de coordonner les travaux en vue de dessiner la réforme foncière de la LOASP. Trois groupes de travail ont été identifiés au moment de la tenue de l'atelier ; le Groupe thématique foncier coordonné par la DAPS (Direction de l'Analyse et de la Prévision Statistique/Ministère de l'Agriculture), le Groupe thématique foncier coordonné par le Professeur Sérigne DIOP (Cabinet de la Présidence) et le Groupe thématique foncier coordonné par la DGID (Direction Générale des Impôts et Domaines/Ministère de l'Economie et des Finances). Récemment la DAPS vient d'être dessaisie de la coordination des travaux au profit du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Sans douter de la capacité du MEF à réaliser la mission, ce changement institutionnel soulève un autre débat : les propositions pour la réforme foncière prendront-elles en compte les véritables pratiques de gestion du domaine national dans les communautés rurales ? Les aspects concernant la fiscalité foncière rurale ne seraient-ils pas prioritaires au détriment d'une nouvelle politique de gestion foncière qui tient compte de l'évolution et l'adaptation des pratiques locales ainsi qu'une ouverture vers des acquisitions foncières « temporaires » à grande échelle, sécurisantes pour les populations locales ainsi que pour l'acquéreur ? Ne va-t-on pas perdre de vue les défis majeurs auxquels l'agriculture ouest africaine et sénégalaise en particulier, doit faire face à savoir faire coexister la nécessaire et incontournable question de l'intensification de la production agricole, la démographie galopante et le tissu de petites exploitations agricoles familiales ?

Lorsqu'on parle de réforme foncière, c'est qu'il y a une forme en cours qui ne fonctionne pas ou qui n'est plus adaptée aux conditions actuelles. Ainsi, le but d'une réforme consiste à identifier et à prendre en compte les corrections et compléments nécessaires pour une bonne appropriation et une meilleure applicabilité des textes de loi permettant de réguler l'accès au foncier et d'en assurer une

gestion transparente et efficiente. Le constat des dysfonctionnements est de deux ordres ; d'une part l'ignorance des textes sur le domaine national par les populations rurales qui continuent à gérer l'espace de manière traditionnelle et d'autre part, l'inadaptabilité des dispositions d'affectation et de désaffectation aux nouvelles politiques de mise en valeur des terres prises par l'Etat (la GOANA, entre autre), face à l'insuffisance et l'insécurité alimentaire galopante.

Ceci amène à s'interroger sur les outils disponibles en milieu rural et favorisant une bonne connaissance du territoire pour une prise de décision éclairée en matière de gestion foncière. **Quand on pense outils de gestion foncière, les mots cadastre, registre, plan, carte, enregistrement, mise à jour et exploitation viennent immédiatement à l'esprit.** Chacun sait que le cadastre rural n'existe pas au Sénégal et qu'il est encore incomplet en zone urbaine. Pourtant des expériences de cartographie sont menées en zone rurale afin de permettre aux collectivités de gérer le foncier rural avec des moyens technologiques et modernes.

La loi 96-07 du 22 mars 1996 a transféré aux conseils ruraux la compétence de gestion du domaine national à travers des procédures d'affectation et de désaffectation. Ce sont des procédures administratives qui confèrent au titulaire un droit d'usage sur le domaine national. Depuis cette date, les communautés rurales (CR) sont le laboratoire pour la mise en œuvre d'un nouvel outil de gestion foncière : le plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Une première expérience POAS a eu lieu dans la CR de Ross Bethio et a fait l'objet de nombreuses publications. Presque 15 ans plus tard dans la vallée du fleuve Sénégal, sous l'impulsion de la SAED, de nombreuses CR sont équipées de cet outil.

L'objectif du POAS est de permettre aux acteurs locaux d'imaginer et de mettre en œuvre des règles collectives originales d'utilisation du foncier et des ressources naturelles, en puisant dans leur savoir culturel, pour ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles sur le territoire local. Les règles sont adaptées à la situation socio-foncière dans la CR et doivent permettre de prévenir les conflits d'utilisation de l'espace agro sylvo pastoral. L'élaboration du POAS est basée sur le découpage de la CR en zones sur lesquelles tous les usages sont autorisés mais priorisés en termes d'exploitation et de gestion des ressources. Ce sont les acteurs locaux qui identifient et sélectionnent les priorités agricoles ou pastorales. Le POAS n'a donc pas comme objectif d'enregistrer des droits ou des données sur le foncier communautaire ; c'est un outil d'appui de la gestion de l'espace et de des ressources et non un outil de gestion foncière.

En matière foncière, la plus grande incertitude règne dans les CR et les articles de presse récurrents en sont la preuve.

La loi 72-1288 prévoit la mise en œuvre d'un registre foncier au sein des CR. La normalisation prévue n'est pas encore aboutie. Au cours du temps, les CR ont tant bien que mal, mis en place des registres dont la tenue est insuffisante voire inexistante.

Dans le cadre du projet d'appui aux communautés rurales dans la vallée du fleuve Sénégal, la question de savoir ce que peut être un registre foncier moderne s'est donc posée. Les CR sont des collectivités locales ne disposant pas de beaucoup de moyens financiers et encore moins de ressources humaines qualifiées. Le registre foncier comme système d'information foncière simplifié s'est donc imposé.

Si l'enjeu est de mettre en place des outils de gestion simples, efficaces et efficients qui puissent être transmis aux CR et ainsi leur permettre de mieux connaître et gérer leur territoire, l'objectif est de collecter l'information foncière nécessaire à la seule gestion du domaine national, c'est-à-dire concernant les terres affectées, désaffectées ou réaffectées.

Le système d'information foncière est conçu comme un ensemble de principes régissant la collecte, le traitement, l'utilisation et la conservation des données sur l'occupation du domaine national et permettant d'éclairer la prise de décision. Il doit permettre de répondre aux questions fondamentales du foncier : qui occupe et comment à partir de la réalisation d'enquêtes socio-foncières ; où se localise cette occupation sur la base d'une cartographie et d'une stratégie de numérotation des parcelles.

Le registre foncier peut être vu comme une prémisse au cadastre rural. Pour mémoire, le cadastre est défini comme un inventaire exhaustif, permanent et mis à jour. L'unité de base est la parcelle, définie comme une portion de territoire homogène d'un seul tenant et supportant les mêmes droits et charges.

Chaque parcelle faisant l'objet d'une affectation par voie de délibération du conseil rural est enregistrée sur une fiche parcellaire et recense les différentes formalités concernant la parcelle, l'identité du titulaire, les justificatifs fondamentaux de la décision, l'usage et le suivi des modifications de consistance de la parcelle. La parcelle est numérotée en s'appuyant sur la division administrative du Sénégal (de la région à la CR) et en cohérence avec les règles de numérotation du cadastre national. Des images satellitaires de haute résolution servent de base à la localisation géographique et à la définition géométrique des parcelles.

Quelle place pour ces outils ?

Les travaux d'enquête et de cartographie menés ont montré que la situation foncière en milieu rural dans les 9 communautés rurales d'intervention est plurielle. En effet, partout coexistent les règles de droits relative à la loi sur le domaine national et la gestion traditionnelle des terres rurales.

Les outils sont souvent présentés comme des outils de sécurisation foncière. C'est leur conférer un pouvoir qu'ils n'ont pas. Par contre il est possible de dire que ces outils favorisent la connaissance du territoire et donc rendent visibles l'occupation du sol et les occupants. Ceci permet donc d'inventorier les relations qui lient l'espace et les personnes, quelle que soit la nature de ces relations. Les données recensées tant dans le POAS que dans le registre foncier et combinées à la puissance des technologies doivent favoriser la construction d'une vision stratégique de l'aménagement du territoire des CR.

Cependant les outils restent des outils, et s'ils peuvent aider à la décision, ils ne peuvent se substituer à une décision politique permettant de définir les droits à reconnaître. **Les enquêtes ont montré que les pratiques de gestion coutumières rayées d'un trait de plume dans les textes sont toujours très vivaces malgré 47 ans de loi sur le domaine national**, domaine national qui s'est imposé comme une figure égalitaire. Les outils ne peuvent être efficaces que s'ils sont taillés pour accompagner un dispositif de gestion foncière qui tient compte des pratiques locales et dans lequel les populations se reconnaissent et adhèrent.

La réforme foncière tant attendue par les populations du Sénégal ne sera effective qu'en réconciliant pratique et légitimité ; c'est-à-dire si elle s'appuie sur une véritable prise en compte et normalisation des pratiques et une reconnaissance concertée des règles locales.

Cet article est une première contribution aux politiques de réforme foncière en cours en Afrique subsaharienne, notamment au Sénégal. Il en appellera d'autres plus détaillées.

Mathias KOFFI

(Ingénieur Agroéconomiste, expert foncier rural
SOFRECO-PACR)

Claire GALPIN

(Géomètre expert, GSF/Géomètre Sans Frontière)