

# LA REFORME FONCIERE AU SENEGAL

PRESENTE

PAR

Mamadou Lamine FALL

Géomètre expert

# Historique des régimes fonciers au SENEGAL

Il s'agit de rappeler brièvement les régimes qui ont eu cours au senegal avant l'indépendance du pays, et d'introduire la première réforme post indépendance.

# Le régime coutumier = tenue coutumière des terres

- Droit du feu
- Droit de la hache
- Droit du premier occupant
- Le lamane ou propriétaire coutumier était le maître des terres.
- Le mode de gestion était communautaire sous
- L'autorité des rois

# Le régime foncier colonial

- Au nom du droit de conquête, puis de l'intérêt général, l'administration coloniale met en place deux régimes juridiques :
- Arrêté Faidherbe du 11 mars 1865 jusqu'au 23 octobre 1906, le régime domanial intègre dans le domaine privé les terres « vacantes et sans maîtres » en vue de la réaffectation pour les besoins de la colonie au profit des tiers aux fins de « mise en valeur ».

# Le régime foncier colonial

- Décret du 24 juillet 1906 va transformer les droits coutumiers en TF inattaquables et opposables aux tiers Act torrens HILL, du nom de l'administrateur britannique inventeur de l'inscription des terres de la couronne britannique en Australie.

# Le régime foncier colonial

- Décret du 08 octobre 1925, donne la possibilité aux indigènes de constater leurs droits coutumiers auprès des autorités de l'administration coloniale.
- Décret du 26 juil 1932 portant organisation de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française.
- Décret du 15 Novembre 1935 pour définir les « terres vacantes et sans maitres ».
- Décret du 15 Novembre 1955 pour même motif que le décret précédent

# REGIME POST INDEPENDANCE

- Dès l'indépendance, le premier plan de développement économique et social « plan Lebret » du nom de son président, le prêtre portoricain Lebret, recommande une loi de socialisation des terres à défaut de les nationaliser :

# Le domaine national (DN)

- La loi sur le domaine national est adoptée le 17 juin 1964 (loi 64-46).



# Le domaine national

- Cette loi de politique foncière très révolutionnaire pour le régime devrait permettre
- L'accès des vrais paysans à la terre
- La possibilité d'adapter le mode de gestion des terres aux impératifs de développement,
- De créer des zones foncières pour les besoins de développement durable, etc...

# DN (constitution)

- Les terres du domaine national sont aussi constituées de zones :
- De terroirs (activités et habitat rural)
- Urbaines (zone non immatriculée du milieu urbain qui devait être immatriculée dans des délais courts)
- Classées
- Pionnières (qui ont été en échec pour la plupart)

# Le DN (controverses)

- La loi sur le domaine national , qui soutendait la réforme de l'administration territoriale est encore à ce jour très controversée.
- Le mode d'affectation et de désaffectation, malgré l'évolution de la réglementation ne donne satisfaction ni aux paysans, ni aux pasteurs ni aux investisseurs qui souhaiteraient une garantie inexistante.

# DN controverses

- La loi sur le domaine national pose donc beaucoup de problèmes, engendre plusieurs litiges fonciers, du fait que d'une part, la coutume est tenace et que d'autre part, les pratiques administratives qui soutiennent son application sont injustes et manquent de visibilité.

# DN controverses

- Les organes de gestion des TNI sont des élus locaux dont la grande majorité est de douteuse moralité.
- Les acteurs sont élus légalement, mais restent sans légitimité populaire

# Le plan d'action foncier

- L'application du domaine national engendra ainsi de nombreuses controverses.
- Pour pallier ses insuffisances, l'état décide d'aller vers des réformes qui aboutiront en 1996 au plan d'action foncier.

# Le plan d'action foncier

- Le monopole foncier de l'état et le manque de garantie du domaine national obère les investissements en matière agricole et dans les activités rurales de manière générale.
- Le transfert de droit de propriété très difficile ou assez complexe du domaine privé de l'état reste un frein supplémentaire à l'investissement.
- Trois options furent retenues et proposés à l'état dans le cadre du plan d'action foncier.

# Option 1: dite statu QUO

- Cette option propose le maintien du dispositif législatif actuel intégralement :
- Loi 64-46 du 17 juillet 1964 portant code du domaine national
- Loi 72-1288 du 27 octobre 1972
- Loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'état
- Loi 96-07 du 02 mars 1996 portant transfert de compétence.



## Option 1: dite statu QUO

- Cette option est la préférée des élus locaux

# Option 2 : Libérale

- Dans cette option les TNI devraient être privatisées
- Les défenseurs de cette option furent majoritaires
- La classe politique n'appréciait guère cette option qui réduirait leur influence sur leur potentiel électoral

## Option 3 : Mixte

- Dans cette option, on favorisait l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession.
- Quel que soit l'option retenue, une approche partenariale est nécessaire pour engager les réformes.

# Trois objectifs prioritaires seront poursuivis:

- Retenir une option parmi les trois scénarii;
- Réviser les textes pour lever les ambigüités;
- Assurer la mise en œuvre et le suivi action du PAF.
- Créer un observatoire du foncier chargé du suivi évaluation et qui produirait des outils et des conseils.

# Le sort réserve au PAF

- Le PAF prend en compte des politiques agricoles, d'élevages, d'aménagement urbain, des mines et d'environnement.
- Le plan d'action foncier fut classé sans suite après une concertation très large dans toutes zones suivis de recommandations très pertinentes.

# Echec du PAF

- Pendant les concertations comme pendant les restitutions sur le PAF, des divergences inconciliables ont été notés.
- Les élus locaux ? jaloux de leurs prorogations et toujours soucieux de spéculer sur le foncier furent opposés à toutes réformes et souhaitent coûte que coûte le statu QUO

# Echec du PAF

- (jusqu'à opérer un chantage sur le gouvernement, car nul n'ignore que de puis 1984, la terre constitue « le **butin de guerre** » des régimes en place au Sénégal).

# Echec du PAF

- Le régime privé de l'immobilier, les banques, les corporations qui évoluent dans le foncier comme la majorité des populations furent favorable à l'option libérale.
- Les fonctionnaires et certains ONG qui souhaiteraient coûte que coûte un compromis ont défendu l'option mixte.



# Echec du PAF

- Ainsi la longue et large concertation sur le PAF a vu une rupture entre des acteurs qui ont défendus pour chaque groupe des intérêts égoïstes et partisans, sans se soucier des impératifs de développement . Le gouvernement qui pensait toujours aux échéances électorales n'a pas donné suite à une excellente étude qui a argumenté le contenu de chaque option.

# Réforme post alternance 1

- Plusieurs lois furent adoptées par le régime de la première alternance survenue au Sénégal en 2000
- La loi agro sylvo pastorale prise pour favoriser le développement agro sylvo pastorale surtout , n'a pas prévus les autres secteurs.
- La loi foncière de 2011-07 du 3 mai 2011 sur le régime de l'immatriculation qui est un toilettage du décret foncier du 26 juillet 1932

# Réforme post alternance 1

- En 2004, la promulgation de la loi d'orientation agro sylvo pastorale a annoncé une réforme foncière.

# Réforme post alternance 1

- En 2005, le gouvernement de l'alternance à mis en place une commission nationale de réforme du droit de la terre qui a élaboré un document préconisant l'incorporation des terres des zones urbaines, des zones pionnières et une partie de la zone des terroirs dans le domaine privé de l'état.

# Réforme post alternance 1

- La réaction des élus locaux s'aborde définitivement cette proposition.
- A la suite chaque secteur étatique a engagé des réformes dont celle portant réorganisation de la propriété foncière (la loi est promulgué) en 2011, mais le décret d'application est tjrs en circuit.



# Réforme post alternance 2

- Des la première alternance, la complexité des conflits fonciers ainsi que les nécessités d'accès a la terre des couches vulnérables, tout comme la nécessité d'intégrer l'agro business, recommande une réforme foncière concertée.
- Une commission de réforme de la terre est créée.

# Commission de réforme de la terre

- Décret 2012-1419 du 6 Décembre 2012 relatif à la création de la commission nationale de réforme foncière.
- Cette commission est chargée de:



# Commission de réforme de la terre

- Conduire toutes les études et recherches relatives à l'occupation du domaine de l'état et du Domaine national
- D'analyser les textes législatifs et réglementaires en vigueur et de faire des propositions de modifications.
- D'identifier les contraintes et de mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du Domaine de l'état et du Domaine national;

# Commission de réforme de la terre

- De proposer des mesures de mise en œuvre pour l'application de la loi n° 2011-07 du 30 Mars 2011 portant régime de la propriété foncière, portant transformation des PO et AO en TF
- Et plus généralement d'exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le PR.
- De proposer des mesures de mise en œuvre pour l'application de la loi n° 2011-07 du 30 Mars 2011 portant régime de la propriété foncière, portant transformation des PO et AO en TF
- Et plus généralement d'exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le PR.

# Commission de réforme de la terre

- Les deux derniers points semblent superflus pour une commission de réforme;
- le but n'est pas de poser des actes administratifs de détails .
- après plusieurs concertations et étude, cette commission a proposé un document de Politique Foncière (PF).

# Commission de réforme de la terre

- La commission nationale de réforme de la terre a travaillé sur tous les aspects liés aux fonciers et a abouti après de larges concertations (à l'image du PAF), à évaluer certaines thématiques et formuler des recommandations.

# Commission de réforme de la terre

- Je cite textuellement les thématiques et les recommandations telles énoncés par la commission.

# 1<sup>er</sup> thématiques: cadre légal et institutionnel

- Recommandations:
- Clarification des droits fonciers et du système de propriété;
- Mise en œuvre d'une loi de programmation pluriannuelle de régularisation foncière;
- Application des outils de gestion foncière.

# 2<sup>e</sup> thématiques : planification de l'utilisation du sol et fiscalité foncières.

- Recommandations :
- Matérialisation des limites des espaces sous projection et de différents domaines fonciers :
- Codification du contenu, de la procédure et des modalités de mise en œuvre des PO et des AO.
- Amélioration de l'efficacité du système d'évaluation de l'assiette et de recouvrement de l'impôt foncier.

# 3<sup>e</sup> thématiques : gestion des terres publiques

## Recommandations :

- Mise en place d'outils d'information pour la maîtrise du foncier rural et généralisation du cadastre ;
- Respect des textes définissant la compétence en matière de gestion des terres publiques.



# 4<sup>e</sup> thématiques : accès public aux informations foncières

- Recommandations :
- Informatisation des livres fonciers et des registres ruraux ;
- Amélioration des services rendus aux usagers par l'administration foncière ;
- Renforcement des capacités d'interventions de l'administration foncière (niveau central et déconcentré).

# 5<sup>e</sup> thématiques : résolution des litiges et gestion de conflits

- Recommandations :
- Couverture complète départements et maillage dense en maison de justice ;
- Révision des procédures en vue de diligenter les décisions rendues par la justice ;
- Réhabilitation des modes alternatifs de règlements des conflits.

# 6<sup>e</sup> thématiques : acquisition de terres à grande échelle

- Recommandations :
- Audit des transactions et évaluation du disponible foncier par collectivité locale ;
- Elaboration d'un code de conduite pour un investissement responsable ;
- Promotion d'une plus grande transparence dans les transactions foncières.

# conclusion

- Ces thématiques prouvent que le problème de gestion de la terre est strictement lié à la bonne gouvernance de celle- la.
- Aussi toute reforme qui ne mettrait pas en exergue la bonne gouvernance, la transparence et la quête de l'intérêt général sera voué à l'échec.

# conclusion

- Une bonne étude, nécessite la mise en place d'une bonne législation, aussi qu'une réglementation avisée.
- Les hommes chargés de la mise en œuvre politique foncière sont entièrement responsables de l'échec ou de la réussite de cette dernière.

# conclusion

- AU SENEGAL, LA LEGISLATION FONCIERE N'A JAMAIS ETE CORRECTEMENT APPLIQUEE.

LES PRATIQUES ADMINISTRATIVES PEU ORTHODOXES ONT TOUJOURS EU COURS RELEGUANT OU CONTOURNANT LES REGLEMENTATIONS.

LA MAITRISE DE L'ASSIETTE NECESSITE DES MOYENS QUE L'ETAT N'A JAMAIS MIS EN PLACE

# conclusion

- DEPUIS L'INDEPENDENCE DU SENEGAL, UNE REFORME CONTROVERSEE EST MIS EN APPLICATION DEPUIS 1964.
- UNE PROPOSITION DE REFORME DE 1996 EST RESTEE SANS SUITE
- IL EST SOUHAITABLE QUE LA PROPOSITION ACTUELLE ABOUTISSENT, POUR UNE GESTION RATIONNELLE ET TRANSPARENTTE DES TERRES.