



# **Conseil National de Concertation Et de Coopération des Ruraux**

## **SEMINAIRE NATIONAL DES RURAUX**

### **SUR LA REFORME FONCIERE**

**Dakar, hôtel Novotel, 12 au 15 janvier 2004**

#### **RAPPORT INTRODUCTIF**

#### **REFLEXION DES ORGANISATIONS PAYSANNES**

#### **SUR LA REFORME FONCIERE**

Le CNCR a pris l'initiative de mener une réflexion approfondie des organisations paysannes sénégalaises affiliées ou non sur la réforme foncière.

L'objectif de cette réflexion est l'élaboration par les paysans eux-mêmes de propositions de modifications de la loi sur le domaine national, des législations et codes touchant le foncier et les ressources naturelles et de propositions de politique foncière et de gestion durable des ressources naturelles qui aillent, en priorité, dans le sens des intérêts de l'agriculture familiale et de sa nécessaire transformation. Cette réflexion s'inscrit dans la finalité de l'organisation qui est la défense de l'agriculture familiale. Le but est de soumettre à l'Etat, aux acteurs économiques et sociaux un ensemble de propositions permettant d'engager des négociations sur la législation concernant le foncier et les ressources naturelles.

Cette initiative d'une réflexion paysanne a été prise à la suite des réflexions lancées par l'Etat en 1995 et qui a débouché l'année suivante sur la production du document intitulé « **Plan d'action foncier du Sénégal** ». Ce document a été soumis en 1999 par le gouvernement aux élus locaux dans le cadre de l'Association des présidents de conseil rural (APCR) et aux organisations paysannes, en particulier au CNCR. Le CNCR a choisi de mener sa propre réflexion plutôt que de réagir uniquement sur le Plan d'action foncier.

---

Le présent rapport est l'aboutissement de ce processus qui s'est étalé sur trois ans. Le rapport présente de façon synthétique la démarche de réflexion mise en œuvre, l'analyse des points de vue exprimés par les différents acteurs publics et privés concernés par la réforme et les justificatifs et objectifs définis par le CNCR pour mener sa propre réflexion et enfin les principales analyses et propositions paysannes découlant de celle-ci.

Le présent rapport est soumis à la validation des membres de l'organisation et à l'avis de ses partenaires publics et privés

Un rapport exhaustif et détaillé sera ensuite préparé et soumis aux Autorités de l'Etat.

## **I. LA DEMARCHE DU CNCR**

La méthodologie retenue par le CNCR a fondamentalement consisté à faire faire par les paysans l'analyse de leurs pratiques foncières locales, à les confronter avec la législation foncière et aux points de vue et propositions exprimés par les acteurs principaux que sont l'Etat, les élus locaux et les organisations patronales. Pour définir et mettre en œuvre la méthodologie, il a été procédé de la façon suivante :

### **Une expertise associant experts et leaders paysans.**

Le CNCR s'est attaché dans un premier temps les services d'un consultant principal, spécialiste des stratégies de développement rural pour concevoir, coordonner et animer l'ensemble du processus et élaborer les documents produits à toutes les étapes de la réflexion. Le consultant principal a coopté deux consultants, l'un spécialiste du foncier irrigué et l'autre spécialiste des ressources naturelles. Ils ont participé à la formation des animateurs fonciers. Ils ont co-organisé et co-animé les ateliers inter régionaux et le séminaire national. Le CNCR a choisi parmi ses leaders locaux, treize personnes ayant les capacités requises pour organiser et animer les ateliers locaux et pour co-organiser et co-animer les ateliers inter régionaux et le séminaire national. Résidant dans leur zone de travail, ils en maîtrisent la langue et ont une

très bonne connaissance des questions foncières. Ils ont été assistés par des secrétaires de séance pour la rédaction des rapports des ateliers locaux.

### **Un atelier des élus membres du conseil d'administration du CNCR (janvier 2001).**

Ce premier atelier a permis de définir les justifications et les enjeux d'une réforme foncière pour l'agriculture paysanne, et la méthodologie de réflexion. Cet atelier s'est tenu sur la base d'un document préparé par le consultant principal. Le document propose une analyse synthétique des problèmes fonciers rencontrés par les paysans, une analyse du plan d'action foncier et de ses propositions de réforme de la loi sur le domaine national, une analyse des propositions de réforme de l'Association des présidents de conseil rural, une analyse des propositions des organisations patronales et une analyse des points de vue de l'Etat. Le document examine les justifications et les enjeux d'une réforme foncière pour l'agriculture familiale. Il définit une méthodologie et une démarche de réflexion paysanne.

### **Un atelier de formation d'animateurs fonciers (février 2001).**

L'atelier a comporté cinq jours de travail en salle pour former treize leaders locaux choisis par le CNCR à l'animation d'ateliers locaux sur le foncier. Une grille d'analyse des pratiques foncières et de formulation de propositions par les ruraux a été élaborée. La formation en salle a été suivie de trois ateliers locaux test de quatre jours (un jour de préparation, deux jours de discussions avec les participants paysans et un jour d'exploitation des résultats) pour exercer les animateurs fonciers et valider la grille d'analyse. Un atelier dans la communauté rurale de Ndongol a regroupé les animateurs des régions de Dakar, Thiès, Diourbel, Fatick et Kaolack. Un atelier dans la communauté rurale de Saré Koly a regroupé les animateurs des régions Tambacounda, Kolda et Ziguinchor. Un atelier dans la communauté rurale de Ross Bethio a regroupé les animateurs des actuelles régions de Saint Louis et Matam, de l'arrondissement de Keur Momar Sarr et du département de Bakel.

L'élaboration d'une **grille d'analyse des pratiques foncières et de formulation de propositions de réforme foncière** s'est révélée d'une grande utilité. La grille est basée sur une définition du foncier qui intègre les terres et les ressources naturelles qu'elles portent. La grille est construite sur la base d'une catégorisation qui intègre la législation foncière et le droit coutumier. Elle a permis aux paysans à la base de faire leurs propres analyses sans recours à une expertise extérieure et de se réunir entre eux sans aucune présence extérieure. Elle a permis aux paysans et à leurs élus de débattre des pratiques de gestion foncière en cours dans leur communauté rurale, pratiques légales ou illégales en s'appuyant sur des exemples récents de conflits fonciers et de les analyser dans tous leurs aspects. Cette confrontation entre paysans, entre hommes, femmes et jeunes, entre paysans et élus sur des cas concrets s'est révélée d'une grande richesse. La grille a permis aux participants de dégager les bonnes et les mauvaises pratiques de gestion et de formuler des propositions concrètes de réforme basées sur leurs analyses des pratiques foncières. Les paysans ont pu ainsi placer sur le même plan la législation foncière et le droit coutumier et essayer de dégager une synthèse allant dans le sens de leurs intérêts. Le recours à la même grille d'analyse pour tous les ateliers et à toutes les étapes de la réflexion facilite les comparaisons et les compromis entre ateliers. Ceci est renforcé par le fait qu'à chaque niveau de la réflexion, les participants du niveau précédent désignent leurs représentants qui leur garantissent en quelque sorte que leurs analyses et propositions sont prises en compte. Les participants au séminaire national auront la responsabilité de rendre compte à leurs mandants.

## **Des ateliers locaux d'analyse des pratiques foncières locales et d'élaboration de propositions paysannes de réforme foncière (mars 2001 à avril 2002).**

Des ateliers locaux ont été tenus dans cinquante communautés rurales. Celles-ci ont été proposées par les animateurs fonciers sur la base d'une carte des zones agro foncières du Sénégal élaborée par le consultant principal. Le découpage en zones a pris en compte la diversité ethnique, agricole et foncière et a permis d'impliquer le maximum de communautés rurales. Chaque communauté rurale organisatrice a invité des participants des communautés rurales frontalières. Ainsi, plus de deux cents communautés rurales ont participé à ces ateliers. Chaque animateur foncier a organisé entre trois et cinq ateliers en fonction de la diversité de sa zone. Ils ont réuni en moyenne plus de soixante dix participants provenant d'au moins quatre communautés rurales et comprenant des délégués paysans, des conseillers ruraux et des présidents de conseil rural. Parmi les délégués paysans, au moins un tiers était des femmes et un tiers des jeunes. Chaque atelier a fait l'objet d'un compte rendu détaillé des discussions et des propositions par l'animateur et le secrétaire de séance recruté à cet effet.

L'étalement des ateliers locaux sur deux ans s'explique par deux raisons : éviter les interférences des élections présidentielles, législatives, locales et du referendum; prendre le temps d'une réflexion longue pour que les paysans s'approprient une question foncière complexe et capitale pour eux.

## **Cinq ateliers inter régionaux (décembre 2002 à juin 2003).**

Chaque atelier inter régional a regroupé deux à trois régions : atelier de Kolda réunissant les régions de Kolda, de Ziguinchor et de Tambacounda ; atelier de Saint Louis réunissant les régions de Saint-Louis et de Matam, l'arrondissement de Keur Momar Sarr et le département de Bakel, atelier de Thiès réunissant les régions de Dakar et de Thiès; atelier de Bambey réunissant les régions de Diourbel et de Louga ; atelier de Kaolack réunissant les régions de Kaolack et de Fatick. Les ateliers se sont déroulés en deux parties :

(i) une première partie de trois jours a réuni les délégués paysans désignés par les ateliers locaux à raison de deux par atelier local dont une femme, les représentants des O.P. ayant une dimension régionale, les représentants des élus locaux (présidents de conseil rural, maires, conseillers régionaux). Les participants ont eu à discuter des analyses et des propositions faites par les ateliers locaux et synthétisées dans un document de base.

(ii) une deuxième partie de deux jours a réuni les participants ci-dessus et des représentants des autorités administratives, des services régionaux concernés par le foncier (cadastre; urbanisme, impôts et domaines, aménagement du territoire, planification) des représentants des sociétés de développement et des ONG régionales. Ces deux jours ont permis aux paysans de présenter et de débattre de leurs analyses et de leurs propositions avec leurs partenaires.

Le document de base, synthèse des ateliers locaux, a été préparé par un des consultants spécialisés qui a eu aussi la charge de rédiger le rapport de l'atelier. Chaque atelier inter régional a été présidé par le secrétaire général adjoint du CNCR et a été co-animé par le consultant principal, un consultant spécialisé et les animateurs fonciers.

Comme pour les ateliers locaux, les ateliers inter régionaux ont été marqués par des débats intenses entre paysans et entre paysans et participants invités. Les femmes ont fait preuve de beaucoup de pugnacité dans la défense de leurs points de vue et ont finalement eu à chaque

fois raison. Les jeunes ont particulièrement soulevé les problèmes posés par la rareté de la terre et les difficultés futures de création de leurs exploitations agricoles. Les propositions issues des ateliers locaux présentaient peu de différences et les paysans n'ont pas eu de difficultés à les harmoniser. Des participants invités ont eu des difficultés très passagères à dialoguer avec les paysans sur la base d'analyses et de propositions émanant de ces derniers. Ils ont tous fait preuve d'une réelle volonté à apporter leurs contributions. Tous les ateliers se sont terminés par un consensus entre les paysans et leurs invités. A ce stade de la réflexion, il n'est pas exagéré de dire que les propositions paysannes présentées dans le présent rapport n'ont pas rencontré d'opposition des services et institutions publics, et des ONG au niveau régional.

C'est au cours de ces ateliers, que les consultants ont pu apporter une contribution indispensable dans la systématisation de la réflexion des paysans, dans la formalisation et la mise en cohérence de leurs propositions.

### **Le séminaire national des ruraux sur la réforme foncière.**

Le séminaire national des ruraux sur la réforme foncière constitue l'avant-dernière étape de la réflexion des organisations paysannes. La dernière étape sera la mise en forme finale de l'ensemble des documents produits et la finalisation des propositions à remettre aux Autorités nationales.

Le séminaire national se tient sur la base du présent document qui est la synthèse des travaux des ateliers locaux et inter régionaux et suivant le même format, mais allégé. Au départ, notre souhait était d'organiser sous forme d'ateliers d'une journée des consultations techniques avec les directions des ministères concernés par le foncier. Ces consultations auraient été ensuite suivies de deux ateliers, un de quatre jours aurait réuni uniquement les délégués et élus paysans et élus politiques, un atelier de trois jours aurait réuni les participants de l'atelier précédents et les participants invités de l'administration, des sociétés de développement, des ONG et des organisations professionnelles. Pour des raisons financières, les consultations techniques ont été annulées. Rien n'empêche que celles-ci se tiennent après le présent séminaire. Les deux ateliers ont été concentrés sur deux fois deux jours sur le format suivant :

(i) une première partie sur deux (2) jours regroupera les délégués régionaux, les représentants des O.P. à dimension nationale, les représentants des élus locaux et régionaux, des maires et des députés. Les élus paysans pourront présenter et débattre de leurs analyses et de leurs propositions de réforme avec les élus politiques.

(ii) une deuxième partie sur deux (2) jours, réunira les participants de la première partie et les représentants des administrations centrales concernées par le foncier et les ressources naturelles, des institutions publiques de développement, des ONG et les représentants des organisations patronales. Les bailleurs de fonds ont bien sûr été invités. Les participants auront à débattre et confronter les analyses et les propositions paysannes de réforme foncière. Comme pour les étapes précédentes, il n'y a pas d'obligation d'accord sur les propositions présentées par les paysans. En cas de désaccord, les points concernés seront soigneusement consignés avec les arguments avancés.

Le CNCR a mis en place un comité de pilotage constitué de représentants du CNCR, des consultants et des animateurs fonciers. Leur rôle sera d'animer les débats et de les rapporter.

## II. ENJEUX ET OBJECTIFS D'UNE REFORME FONCIERE POUR LES PAYSANS

### Le domaine national en zone de terroir et son application

Le Sénégal a adopté en 1964 une loi sur le domaine national. Pour les zones rurales, la loi a supprimé les droits coutumiers des lignages et des familles sur les terres qu'ils détenaient. Les terres du domaine national sont détenues par l'Etat. Dans la réalité, elles sont devenues la propriété de la nation. Dans les territoires des communautés rurales, pour ce qui est du domaine national, on peut distinguer deux grandes catégories:

**Les terres affectées du domaine national :** au départ, il s'agit des terres qui étaient détenues par les familles (les domaines fonciers familiaux ou lignagers) et sur lesquelles celles-ci n'ont plus de droit réel. L'affectation, qui leur est ainsi reconnue, les oblige à exploiter les terres. Les terres affectées par les conseils ruraux depuis l'entrée en vigueur de la loi ne constituent qu'une petite partie de ces terres. Cette affectation peut/doit être remise en cause en cas de non mise en valeur ou tout simplement, chaque fois que la communauté rurale ou l'Etat a besoin de ces terres qu'il s'agisse de cause d'utilité publique, ou de satisfaire la demande en terre d'un investisseur privé. Les ayants droit d'un bénéficiaire disposent d'une priorité de réaffectation sous certaines conditions et non d'un droit. Les conseils ruraux, mis en place à partir de 1972, accordent aussi des droits d'affectation sur les réserves foncières et les terres désaffectées du domaine national, en accord avec les autorités administratives. Dans les zones ayant fait l'objet d'aménagement par l'Etat ou ses démembrements, après classement en zone pionnière, les paysans peuvent aussi recevoir des terres en affectation. Les zones aménagées ont été reversées dans le domaine national géré par les communautés rurales. L'article 27 de la loi 96-07 permet à nouveau à l'Etat la cession directe à des particuliers en pleine propriété des terres pionnières à aménagement spécial.

**Les terres non affectées du domaine national :** il s'agit des terres qui étaient exploitées collectivement et que la communauté rurale gère directement et peut affecter à des demandeurs pour leur exploitation. Ce sont les terres non défrichées, les zones servant souvent en même temps de pâturage, de zones de cueillette et de coupe du bois, les mares, et les zones impropres à la culture. Dans la pratique, les paysans ont un libre accès aux ressources que portent ces terres.

La loi devait, pour le législateur, favoriser la mise en valeur des terres, supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par les grands détenteurs fonciers, permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales d'investir dans les aménagements et les infrastructures sans avoir à dédommager les exploitants, ceux-ci n'ayant aucun droit réel sur le foncier.

L'application de la loi sur le domaine national dans le ressort des communautés rurales a été largement étudiée. On peut en tirer les enseignements principaux suivants :

- les modalités de mise en œuvre de la loi n'ont jamais été définies de façon précise et applicable. Un exemple en est la notion de mise valeur que chaque préfet devait définir par arrêté. Ainsi, aucune réglementation claire ne vient encadrer l'exercice par les conseils ruraux de ses pouvoirs d'affectation et de désaffectation. Cette faille est une des sources de la corruption qui se développe à propos de la terre et une des causes des conflits fonciers de plus en plus nombreux. Un autre exemple est celui du registre foncier qui devait être tenu au niveau de chaque communauté rurale. L'administration ne consulte pas systématiquement les conseils ruraux avant de prendre une décision sur le foncier rural. Elle fournit rarement des

explications détaillées et des justifications convaincantes. De plus en plus, les ruraux ont le sentiment que l'administration et les hommes politiques sont sous l'influence d'intérêt privés et qu'eux-mêmes s'abritent derrière la notion d'intérêt public pour satisfaire leurs intérêts privés. Ce sentiment d'injustice est très fort chez les éleveurs pastoraux dans la mesure où les cultures sont systématiquement favorisées par rapport à l'élevage

- les principaux acteurs chargés de l'application de la loi, les conseils ruraux, l'administration territoriale et la justice, n'ont pas les ressources humaines et les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre : inexistence de registre foncier, manque de moyens matériels, qualification insuffisante des personnes chargées de résoudre les litiges fonciers.

- les réticences et parfois les résistances des populations vis à vis d'une loi perçue comme une dépossession et une remise en cause de leurs traditions. Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements d'accommodation et de contournement de la loi par les populations, l'acceptation par l'administration et les élus locaux d'interprétations et de pratiques pas toujours conformes à l'esprit et parfois à la lettre de la loi. Dans certaines régions, comme la Basse et la Moyenne Casamance, le Fouta et la zone des Niayes, l'Etat a, en grande partie, renoncé à appliquer la loi face à la résistance des populations. Il ne faut pas cependant oublier que la loi sur le domaine national a permis à de nombreuses familles qui n'avaient qu'un droit d'usage ou un contrat de métayage ou un contrat de location de s'affranchir de ces liens et, dans la plupart des cas, de ne plus verser de redevances aux anciens propriétaires fonciers. Des familles, qui n'en avaient pas le droit auparavant, ont pu aussi défricher et se faire reconnaître un droit d'affectation.

Les résultats de tout cela sont : une situation d'incertitude et d'insécurité pour les bénéficiaires d'affectations foncières qui n'est pas favorable à l'investissement; une surexploitation des ressources naturelles non renouvelables et l'érosion des terres. La lecture de la presse confirme une augmentation des conflits fonciers et de leur caractère violent. L'extension des villes sur les terres des communautés rurales se fait de façon sauvage. Si la législation foncière n'est pas réformée, on peut penser que la croissance démographique en milieu rural et urbain et l'urbanisation vont se traduire par le développement des inégalités et de la pauvreté en milieu rural et par une accélération de l'exode rural.

### **Les propositions de réforme du plan d'action foncier de 1996**

Depuis 1996, l'Etat dispose d'un document de base devant servir à la réforme de la loi sur le domaine national. Le "Plan d'action foncier du Sénégal" préparé par le cabinet PANAUDIT, sous la supervision d'un comité de pilotage mis en place par le ministère de l'agriculture procède à une évaluation critique de la loi et propose plusieurs options de réforme.

Le diagnostic fait de la situation foncière est pertinent et conforme aux analyses faites ci-dessus. Les propositions des auteurs privilégient cependant une justification : la nécessité de permettre à des détenteurs de capitaux d'acquérir des terres pour les exploiter et d'utiliser leurs titres fonciers comme garantie pour des emprunts bancaires. Cette justification découle de l'hypothèse non explicitée que l'intensification de l'agriculture sénégalaise nécessite le développement d'une agriculture de préférence irriguée et à haute intensité de capital et que les détenteurs de capitaux ne se lanceront dans l'entrepreneuriat agricole que s'ils disposent de titres fonciers et non d'une simple attribution de droit d'affectation sur le domaine national.

Le plan d'action foncier propose ainsi trois options pour une réforme foncière :

- le maintien du statu quo. Aujourd'hui presque personne ne le réclame

- l'option dite libérale de privatisation des terres qui inquiète les paysans qui craignent de voir les riches citadins acheter leurs terres et leurs enfants condamnés à l'exode rural ou au statut d'ouvrier agricole.

- l'option dite mixte qui bien que présentant plusieurs variantes aboutirait à faire coexister le domaine national avec un domaine privé qui se constituerait par la vente de terres du domaine national auparavant immatriculées au nom de l'Etat ou des communautés rurales à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé. L'option dite mixte risque d'aboutir aux mêmes résultats que l'option dite libérale. Elle ne prévoit pas de garde-fous satisfaisants pour empêcher une privatisation rapide des terres. Elle ne donne pas de droits réels aux paysans. Ces derniers continueront à bénéficier de droits d'affectation sur le domaine national, à moins d'opter pour un bail ou un titre foncier. Beaucoup n'en auront pas les moyens. Cette option mixte maintient la situation d'injustice et d'inégalité créée par la loi sur le domaine national au détriment des paysans.

Une analyse rapide permet de montrer que la justification privilégiée par le Plan d'action n'est pas acceptable. La modernisation de l'agriculture sénégalaise ne peut pas reposer sur le seul développement de l'entrepreneuriat agricole à base de capitaux. L'essentiel des terres exploitables pour l'agriculture au sens large est aujourd'hui affecté et exploité par des familles paysannes au titre du domaine national. Les terres du domaine national directement gérées par les communautés rurales soit ne sont pas exploitables parce qu'incultes, soit sont exploitées collectivement par les populations pour le pâturage, le bois et les produits de cueillette. On peut difficilement justifier une réforme qui se ferait au détriment de ceux qui exploitent ou gèrent l'essentiel des terres agricoles du pays.

Une privatisation des terres au profit de détenteurs de capitaux, telle que préconisée par le plan d'action, se ferait forcément au détriment de l'agriculture paysanne. On peut penser que les détenteurs de capitaux seront intéressés par les zones irriguées, les zones périurbaines et les zones à bonne pluviométrie. La généralisation d'un tel système de production pour intensifier et accroître la production agricole paraît politiquement, économiquement et socialement peu réaliste. Les systèmes de production à base de capitaux constituent un pourcentage négligeable de la production agricole totale et des exportations agricoles. Ils n'emploient qu'une infime partie de la population rurale. Il n'existe pas d'autre secteur économique pouvant absorber la main d'œuvre paysanne qui serait ainsi libérée.

Aucun choix de modernisation de l'agriculture sénégalaise ne peut exclure ou marginaliser la paysannerie. Au contraire, la modernisation de l'agriculture doit passer prioritairement par la transformation des systèmes de production familiaux pour maîtriser l'exode rural et pour éviter une extension endémique de la pauvreté.

La justification principale d'une réforme foncière ne peut être de permettre à des détenteurs de capitaux d'avoir accès à la terre sous forme de titre foncier.

En milieu rural, les principaux problèmes qui se posent sur le plan foncier sont : le morcellement des exploitations agricoles familiales d'où l'extension rapide des petites exploitations non viables, la surexploitation des terres et des ressources naturelles et l'incapacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources

naturelles sur les terres communes d'où une détérioration rapide de ces ressources par suite de la pression foncière, mais aussi de la demande croissante des villes en bois et produits de cueillette. Un problème corollaire est la régression des pâturages, des chemins de parcours et des mares d'eau temporaires qui constituent une menace grave pour l'élevage extensif alors que les conditions d'une intensification rentable de l'élevage ne sont pas réunies. La question de l'accès des femmes au foncier se pose de façon cruciale. Malgré les lois, malgré les règles islamiques, le foncier reste un des rares domaines où la coutume reste strictement appliquée.

A ces problèmes, s'ajoute l'urbanisation croissante de la population. Dans un peu plus d'une dizaine d'années, plus de 50 % de la population vivront en ville. La situation actuelle où plus de 90 % des terres, en dehors des forêts classées et des aires protégées, relèvent des communautés rurales, n'est plus tenable. L'urbanisation exige qu'une part de plus en plus importante des terres soit transférée aux communes urbaines pour les besoins d'habitat, de services et d'infrastructures publics et pour les besoins des activités économiques.

Toute réforme foncière doit donc viser en priorité à résoudre ces problèmes. Ceci suppose que la nouvelle législation permette aux paysans qui en ont les moyens d'agrandir leurs exploitations familiales ce qui suppose que les transactions foncières entre paysans soient possibles et donc légales. Cette restructuration de l'agriculture familiale n'est pas incompatible avec la possibilité pour ceux qui en ont les moyens d'investir en milieu rural, dans l'agriculture ou dans d'autres activités économiques à condition que cela soit régulé pour ne pas provoquer un exode rural massif et/ou le développement massif d'une classe de paysans sans terre vivant dans la misère. Ceci suppose aussi que les communautés rurales aient les ressources financières et donc humaines pour gérer durablement les terres communes. La réforme doit aussi permettre une urbanisation maîtrisée du pays qui ne lèse pas les ruraux. En réalité, les transactions foncières sont courantes et personne ne songe à les interdire même si la plupart sont illégales.

### **La position du patronat sénégalais**

Les organisations patronales sénégalaises ont, en 1999, élaboré un document dit de "Stratégie de développement du secteur privé", dans lequel, elles préconisent la privatisation pure et simple des terres agricoles. Ce document ne prend pas en compte l'agriculture paysanne. Il ne s'intéresse qu'au développement de l'horticulture basée sur l'entreprenariat agricole pour l'exportation. La position patronale pour une privatisation des terres est régulièrement rappelée dans leurs déclarations publiques. Au-delà de l'option du patronat pour une privatisation pure et simple du foncier, c'est l'absence de toute réflexion concernée l'avenir de l'agriculture paysanne et du monde rural. Ceci est en contradiction avec les déclarations sur le développement de l'agriculture comme base du développement économique et social du Sénégal.

### **La position de l'APCR**

L'Association des présidents de conseil rural (APCR) a mené, en 1999, sa propre réflexion. Celle-ci s'est limitée à l'examen des options du plan d'action foncier. Les présidents des conseils ruraux ont finalement retenu l'option mixte du plan d'action foncier, dans sa variante qui transforme le domaine national en domaine privé des communautés rurales. Les conseils ruraux pourraient, de ce fait et après avis de l'Etat, attribuer en propriété privée ou en location les terres de son domaine privé. Cette option n'a pas cependant fait l'unanimité. Une région ne l'a pas approuvé, deux autres ont émis de sérieuses réserves et une région n'a pas pu organiser

son atelier. On peut donc émettre de sérieuses réserves sur le choix exprimé par l'APCR. Beaucoup de présidents et de conseillers ruraux ont participé à la présente réflexion du CNCR et ils ne se sont pas distingués des autres participants dans les propositions de réforme défendues. Avec l'alternance politique intervenue en 2000 et la création de l'ANCR (association nationales des conseillers ruraux) à la place de l'APCR, on peut considérer que ces propositions sont caduques. Pour les participants à la réflexion menée par le CNCR, les choix de l'APCR ne sont pas acceptable car ils sont le résultat d'une réflexion biaisée qui n'a pas pris en compte les intérêts des ruraux et qui a privilégié leurs préoccupations d'élus chargés de la gestion quotidienne du domaine national.

## **La position de l'Etat**

L'élaboration en 1996 du Plan d'action foncier témoigne du désir de Etat de réformer la loi sur le domaine national. A plusieurs reprises, au cours des débats sur la loi de finance, le ministre de l'agriculture chargé du dossier a promis le dépôt d'une loi. Pourtant, rien n'a été sérieusement fait pour donner une suite à ce plan à part la demande faite aux organisations paysannes et aux élus locaux de donner leur avis sur celui-ci.

L'alternance politique intervenue en 2000 a obligé à s'interroger sur la position du nouveau régime concernant le foncier et sa réforme éventuelle.

Dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée Nationale en juillet 2000, le Premier ministre avait annoncé une réforme de la loi sur le domaine national. Sa déclaration était surtout marquée par une vision d'une agriculture irriguée, intensive et motorisée, et donc un modèle d'agriculture à base de capitaux qui exclue en grande partie l'agriculture paysanne.

Depuis lors, le gouvernement n'avait plus précisé sa position sur le foncier jusqu'à la mise en débat du projet de loi sur les collectivités locales et sur la provincialisation en 2002 et surtout jusqu'à la mise en concertation en avril 2003 du projet de loi d'orientation agricole élaboré par la Présidence de la République. Une analyse attentive des déclarations et des initiatives de l'Etat, politique de grands projets et l'annexe sur l'agriculture du Plan Omega, laissait penser que le gouvernement serait obligé pour les mettre en oeuvre de procéder à une réforme foncière pour que les acteurs économiques aient un accès plus facile au foncier.

L'avant projet de loi sur les collectivités locales et les provinces prévoyait la création d'un impôt foncier payable par tous les bénéficiaires d'une affectation de plus de dix hectares du domaine national. Cette proposition soulevait plusieurs questions: les provinces peuvent-elles percevoir un impôt sur une ressource dont la gestion relève des communes rurales ? Peut-on imposer les affectataires du domaine national qui n'ont pas de droit réel ? Une telle décision incite-t-elle à une meilleure gestion des ressources naturelles? La perception de cet impôt aurait nécessité de trouver une solution aux problèmes de cadastre rural en suspens depuis une quarantaine d'années.

Les Autorités politiques ont aussi à plusieurs reprises annoncé leur volonté de supprimer l'élevage pastoral et de le remplacer par un élevage sédentaire et intensif. L'annonce par les Autorités de l'attribution d'une partie importante des terres du ranch de Doly à l'autorité supérieure de la confrérie mouride et de nouvelles terres à la Compagnie sucrière du Sénégal a été comprise comme la mise en oeuvre de cette option. Elle a suscité l'opposition active des populations de la zone sylvo pastorale et les inquiétudes des ruraux de façon générale. Le seul

argument avancé a été la capacité des bénéficiaires à mettre ces terres en valeur contrairement aux éleveurs et aux cultivateurs.

Le projet de loi d'orientation agricole a confirmé la volonté des plus hautes Autorités de l'Etat de modifier la loi sur le domaine national. Le projet de loi confirme leur vision d'un développement agricole basé essentiellement sur l'entrepreneuriat agricole dite industrielle et commerciale comparée à l'agriculture paysanne considérée comme archaïque et rudimentaire. Cette vision cherche à promouvoir une agriculture basée sur la main d'œuvre salariée et des investissements élevés dans les technologies améliorées : irrigation, motorisation, semences améliorées et produits chimiques. Cette vision n'est pas nouvelle. Elle sous tend les propositions du plan d'action foncier et les propositions du projet « le Sénégal agricole » défendu par les anciennes autorités et aussi pendant quelques temps par les nouvelles.

Ces nouveaux agriculteurs ont besoin de droits réels sur la terre, bail ou titre foncier et non d'un simple droit d'affectation. Le projet de loi en son chapitre sur l'exploitation agricole et son chapitre sur le régime foncier organise en quelque sorte le transfert des terres affectées du domaine national vers les candidats à l'entrepreneuriat agricole. Il propose donc de créer un statut de chef d'exploitation agricole à caractère industriel et commercial différent d'un statut de chef d'exploitation agricole à caractère familial. Une agence de l'espace agricole créée à cet effet pourra prélever sans limite des terres du domaine national, les aménager et les donner en contrat de bail de longue durée aux chefs d'exploitation à caractère industriel ou commercial. Ceux-ci pourront aussi, après mise en valeur, transformer les baux en titre foncier. La dans la loi ne prévoit aucune restriction aux pouvoirs de l'agence. Les terres prélevées par l'agence de l'espace agricole et données en contrat ne dépendent plus de la gestion du conseil rural.

Devant la forte opposition des organisations paysannes, les Autorités de l'Etat ont accepté de retirer du projet de loi, le chapitre sur le régime foncier et de reporter à plus tard la réforme de la loi de 1964. La distinction entre les deux types d'exploitation agricole a cependant été maintenue. On ne sait si les autorités ont simplement accepté de différer la réforme ou si elles sont prêtes à une véritable négociation et donc à la prise en compte des intérêts et propositions des paysans.

Dans la pratique, les nouvelles Autorités politiques continuent comme les précédentes à attribuer des terres du domaine national ou du domaine classé de l'Etat sans véritable concertation et sans tenir compte des intérêts des populations locales.

L'analyse de l'évolution des positions des autorités successives de l'Etat confirme l'importance et l'urgence d'une réflexion paysanne sur le foncier.

L'option libérale des autorités et leur vision de l'agriculture les condamnent à réformer la loi foncière. Les conflits sur le foncier qui mettent face à face l'Etat et les populations sont de plus en plus nombreux, de plus en plus violents et aussi de plus en plus complexes. Des conflits opposent aussi les élus locaux et les populations, surtout les jeunes. La rareté des ressources foncières et naturelles fait qu'il n'est plus possible de rester les bras croisés. D'autres modes de régulation et de gestion sont indispensables.

## **Les enjeux et les objectifs d'une réforme pour les ruraux**

La confrontation entre les analyses et les propositions du plan d'action foncier d'une part et les positions des principaux acteurs concernant le foncier a permis de préciser les enjeux et les objectifs d'une réforme foncière pour les paysans qui tiennent compte des intérêts de tous les acteurs, publics et privés. Ce travail commencé avec le conseil d'administration s'est poursuivi et affiné au cours des ateliers locaux et régionaux.

Pour les paysans, les trois principales justifications d'une réforme foncière sont :

**- La reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans. Cette reconnaissance de droits, y compris de procéder à des transactions foncières, s'est imposée comme une nécessité pour la sécurité foncière des paysans et pour la transformation de l'agriculture familiale. Cette reconnaissance de droits réels s'est aussi imposée comme une question d'équité, de simple égalité entre les citoyens des villes et les citoyens des villages.**

**-. La création d'une fiscalité foncière assurant aux communautés rurales les ressources financières pour une application de la législation foncière, pour une gestion durable des ressources naturelles et pour la fourniture de services publics. Les participants aux ateliers ont toujours été d'accord pour dire que le paiement d'impôt ou de taxe était une contrepartie normale à la reconnaissance de droits réels d'autant plus que les communautés rurales en seraient les principaux bénéficiaires.**

**- La réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays. Les paysans reconnaissent la nécessité d'un transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale vers d'autres formes d'activités économiques et d'une extension des villes sur les campagnes. Leur obsession est la maîtrise de ces transferts par rapport à la spéculation, par rapport à l'Etat et aux collectivités locales et une juste compensation.**

## **III. LES PROPOSITIONS PAYSANNES DE REFORME FONCIERE**

### **Le retour impossible aux régimes fonciers coutumiers.**

Les participants à la réflexion foncière ont exclu un retour ou un rétablissement pur et simple des anciens droits coutumiers. Il est matériellement impossible de les reconstituer. Socialement, ce serait explosif car personne n'accepterait qu'un ancien lamane vienne réclamer ses terres. Cela créerait plus de problèmes et de conflits qu'il n'en résoudrait. Cela créerait une situation juridique inextricable pour les terres ayant été désaffectées et/ou réaffectées. Les participants ont fortement souligné que la table rase faite des droits coutumiers a été une des causes de l'impossibilité de l'application de la loi de 1964. La réforme de celle-ci doit donc prendre en compte les pratiques foncières actuelles des paysans.

### **Le statu quo illusoire.**

Le maintien de la loi sur le domaine national a été systématiquement discuté dans les ateliers locaux et inter régionaux et écarté. Les partisans, minoritaires, du statu quo ont utilisé principalement deux arguments : la protection contre la spéculation foncière et la protection contre les collectivités locales, l'Etat et les fonctionnaires souvent sensibles à l'influence et

aux pressions des riches, des notables religieux et politiques. Les discussions ont permis de les convaincre du caractère illusoire du statu quo. La loi est régulièrement contournée ou carrément enfreinte et elle n'empêche pas la spéculation. Comme les participants le reconnaissent, tous les jours des paysans sont obligés de vendre leurs terres de façon illégale et donc à des prix très bas. Le statu quo comporte plus de risques que le changement.

### **Les terres affectées du domaine national**

Une grande attention doit être accordée à la capacité des acteurs concernés à mettre en œuvre les procédures prévues. Une des faiblesses de la loi sur le domaine national, en plus d'effacer le droit coutumier, est de s'appuyer sur des méthodes, des procédures et des techniques de mise en œuvre totalement étrangères à celles traditionnellement utilisées par les populations dans le cadre coutumier.

La réflexion doit aussi inclure toutes les politiques d'accompagnement visant à offrir une véritable alternative économique à ceux qui devront quitter la terre. En particulier, la conception et la mise en œuvre de politiques de soutien aux activités non agricoles en milieu rural sont des conditions indispensables à son acceptation et à sa réussite. La mise en place de tels projets devrait précéder et accompagner la réforme foncière de façon à rassurer les populations quant à la volonté de l'Etat à la mener jusqu'au bout d'autant plus qu'il s'agira d'une entreprise de très longue haleine.

La réforme foncière doit être intimement liée à l'ensemble des politiques en direction du monde rural : décentralisation, développement agricole et rural, codes régissant les ressources naturelles, politique d'aménagement du territoire, etc.

**- La reconnaissance un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation.** Le droit d'affectation n'est pas en réalité un droit mais une obligation de mise en valeur que la collectivité locale et l'Etat peuvent remettre en cause à tout moment sans aucun dédommagement si ce n'est le remboursement des impenses. Les paysans s'y sont résignés mais ne l'ont pas accepté. Ce droit d'affectation ne leur donne aucune sécurité foncière surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. Il n'est pas non plus acceptable de demander à des chefs d'exploitation familiale d'investir sur des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. L'Etat doit être logique avec lui-même. L'intensification de l'agriculture paysanne suppose la reconnaissance de droits réels aux producteurs ruraux. Il s'agit aussi d'une question d'équité vis-à-vis des ruraux qui ont été dépossédés de leurs terres dans le passé.

Pour tenir compte des différences entre régions, les paysans ont proposé que la loi laisse aux bénéficiaires le soin de décider si le droit d'usage est accordé à un individu, une famille ou un lignage.

Les discussions sur les droits des femmes ont été très vives. Les hommes ont souvent défendu les pratiques actuelles qui consistent à exclure les femmes de la transmission des terres affectées. Des discussions, il ressort que cela résulte des pratiques coutumières et non de la loi. Les femmes n'ont pas traditionnellement un droit d'accès direct à la terre à l'exception des parcelles de culture de bas fonds sur lesquelles elles exercent un droit qui peut aller jusqu'au droit de transmission de mère à filles. Le mari a l'obligation de leur donner une parcelle de culture. Les hommes ont souvent avancé le cas fréquent d'une femme mariée dans un autre village et qui hériterait de droits fonciers dans le village de son père et de droits

fonciers dans le village de son mari alors que les terres sont de plus en plus rares. Une majorité s'est cependant dégagée pour l'application du code de la famille en ce qui concerne l'héritage des droits fonciers.

**- La création de marchés locaux (ou communautaires) de droits d'usage.** Les paysans ont beaucoup discuté de leur crainte de voir des détenteurs de capitaux, riches citadins, hauts fonctionnaires, hommes politiques et notables religieux et traditionnels, racheter leurs terres à vil prix et les recruter ensuite comme ouvrier agricole. Une unanimité s'est dégagée autour de la nécessité de prévoir une protection efficace contre la spéculation foncière. Le compromis suivant a été retenu. Entre la nécessité d'une protection efficace contre les spéculateurs, la nécessité d'un dédommagement en cas de reprise des terres par l'Etat ou les collectivités et la nécessité pour les paysans de pouvoir acquérir des terres pour s'agrandir ou de pouvoir céder une exploitation devenue trop petite, le compromis suivant a été retenu. Les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne doivent être négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. Les familles et les lignages déclarées peuvent inclure leurs membres non résidents dans la communauté rurale. Pour les paysans, cela incitera les parents émigrés ou partis en exode à investir dans leurs terroirs et éventuellement à y retourner. Les besoins importants d'investissements des familles pour la restructuration de l'agriculture paysanne ne seront pas satisfaits sans les investissements des émigrés et sans leurs compétences. Ces investissements seraient limités si ces émigrés n'ont pas un accès facilité au foncier.

La création de marchés locaux de droits d'usage permet aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. La création de marchés fonciers locaux est indispensable pour permettre de lutter contre le morcellement des exploitations agricoles.

Les participants ont unanimement reconnu la nécessité de la création d'une taxe foncière affectée à la communauté rurale portant sur les droits d'usage. Les débats ont essentiellement portés sur le montant de cette taxe. A titre indicatif, les montants proposés par les ateliers ont varié entre 500 et 1000 fcfa\hectare. Cette taxe diffère de la taxe d'aménagement et des redevances liées à l'eau et à l'entretien des infrastructures que doivent payer les bénéficiaires d'aménagements hydro agricoles ou anti-érosifs réalisés sur fonds publics.

La création de marchés fonciers locaux peut soulever des problèmes : un problème de constitutionnalité découlant du principe d'égalité entre les citoyens. Si la transformation du droit d'affectation en droit d'usage pose problème, l'Etat doit envisager la transformation de cette partie du domaine national en domaine public de la communauté rurale ou de l'Etat. Pour les paysans, l'octroi de droits fonciers réels et la définition de mécanismes de protection contre la spéculation foncière est indispensable à la modernisation de l'agriculture paysanne.

**- La création d'une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics.** La reconnaissance de droits d'usage pose le problème des terres aménagées sur investissement public. L'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales. Contrairement à certaines propositions d'une législation foncière spécifique pour la vallée du Sénégal, les paysans sont partisans d'une loi foncière unique qui tienne compte des aménagements réalisés par l'Etat. En plus de la taxe sur le droit d'usage, les bénéficiaires paient une taxe d'aménagement. Cette taxe perçue en même temps que l'impôt foncier peut être calculée en fonction du coût de l'aménagement et étalée sur une période donnée. Il est difficile que certains coûts d'aménagement puissent être entièrement supportés par les paysans bénéficiaires, même sur une longue période en plus des redevances sur l'eau. L'Etat

devra les fixer à un niveau supportable pour les exploitants et donc les subventionner en partie.

- **La transformation des droits d'usage en titres fonciers.** La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité à tout moment de transformer ce droit en bail ou titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres et ne soit pas contournée par les détenteurs de capitaux, un impôt foncier dissuasif sera fixé pour les titres fonciers. Son niveau doit être dissuasif pour ceux qui n'ont pas un projet de mise en valeur suffisamment rentable pour pouvoir payer l'impôt foncier. Des géomètres en nombre suffisant seraient agréés par l'administration dans toutes les régions pour que ceux qui désirent immatriculer leurs terres puissent faire appel à leurs services et éviter les lenteurs et aléas de l'administration.

De longues discussions ont eu lieu sur la notion de mise en valeur et sur l'obligation de mise en valeur pour avant toute cession de bail ou de titre foncier. Un accord s'est dégagé pour une régulation par l'impôt et les taxes. Même si la régulation par l'impôt n'est pas efficace à cent pour cent pour lutter contre la spéculation foncière, elle est préférable à d'autres modes de régulation trop rigides, peu favorables à la liberté d'entreprendre et qui sont souvent contournées par la corruption ou l'influence. Les règles ci-dessus doivent permettre aux paysans de se contenter d'un droit d'usage sur les terres tant qu'ils n'ont pas un projet économique nécessitant une plus grande sécurité foncière et pouvant donc supporter un impôt foncier. Ils ne seraient incités à demander un bail ou un titre foncier que s'ils souhaitent investir et avoir une plus grande sécurité. Sur le fonds, dans la mesure où l'économie est libéralisée, l'Etat doit s'abstenir de définir ce qu'est une mise en valeur pour les acteurs économiques. L'Etat et les collectivités locales doivent par contre réglementer de façon plus stricte les externalités et inciter les détenteurs de droits fonciers à l'usage de bonnes pratiques qui préservent l'environnement.

Les règles ci-dessus doivent permettre une privatisation partielle et maîtrisée des terres et la coexistence durable entre propriété privée et droit d'usage. Les propositions permettent la coexistence entre un marché national de titres fonciers et des marchés locaux de droits fonciers.

- **Le droit de préemption du conseil rural et la création d'un fonds foncier.**

Nous proposons que le Conseil rural ait un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage suivant une procédure simple, rapide et peu coûteuse. Ce droit lui permet de reprendre des terres à un faible coût pour ses propres besoins d'investissement ou pour les investissements de l'Etat, pour des projets privés ayant un intérêt réel pour les populations.

Les discussions n'ont pas permis d'approfondir l'idée de création d'un fonds foncier. La proposition de création d'un fonds foncier qui pourrait acheter des terres et les redonner aux paysans pour agrandir leurs exploitations ou pour aider à l'installation de jeunes agriculteurs a été retenue. La justification est que les paysans n'auront pas les ressources financières pour acheter des droits d'usage et agrandir leurs exploitations agricoles. Il serait d'autre part plus efficace que les exploitants qui désirent investir le fassent dans les équipements, les bâtiments de ferme et les technologies améliorées plutôt que d'immobiliser des ressources financières rares dans le foncier. Ces fonds fonciers ont été un des outils de modernisation de l'agriculture dans beaucoup de pays. Ces fonds pourraient être alimentés par des contributions de l'Etat et le reversement d'une partie des taxes et impôts collectés par les communautés

rurales sur le foncier et les ressources naturelles. Nous proposons qu'une étude soit rapidement entreprise sur ce point.

### **Les terres non affectées du domaine national.**

Dans la majorité des communautés rurales, les terres non affectées du domaine national sont des terres impropres à la culture. Pour l'essentiel, elles conviennent au pâturage, à la cueillette et à la coupe du bois. Elles sont très menacées par les exploitations qui en sont faites par les populations elles-mêmes et aussi par des personnes bénéficiaires de permis de la part des services publics. La question principale est que l'usage et l'exploitation de ces terres soient strictement réglementés pour en permettre la préservation et la restauration. Leur statut de domaine national tel que défini n'a pas permis leur protection. Les élus locaux de l'APCR avaient proposé leur érection en domaine public des communautés rurales.

Les participants ne sont pas opposés au maintien du statut de domaine national ou à sa transformation en domaine public. Les propositions ont consisté à distinguer trois niveaux de gestion :

**- La création de comités villageois de gestion de terroirs.** Les comités villageois de gestion de terroirs auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteraient à procéder à la demande au bornage des droits d'usage, au règlement des petits conflits, à faire respecter la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à initier des actions de préservation ou d'aménagement simples (reboisement, aménagement de bassin versant, lutte contre l'érosion). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural.

Ces comités villageois devraient pouvoir procéder à la matérialisation des limites des terroirs villageois avec les comités villageois limitrophes sous la responsabilité de conseillers ruraux désignés.

Ils devraient bénéficier d'appuis techniques et financiers du conseil rural ou des administrations publiques ou de projets. Ces comités présidés par le chef de village devraient comprendre les chefs de quartier et des personnes élues dont obligatoirement des femmes. Une expérimentation sur deux à trois ans des comités de gestion de terroirs permettrait leur généralisation rapide.

**- Le renforcement des pouvoirs du conseil rural.** Les ateliers ont mis l'accent sur la nécessité d'alléger les tâches de gestion quotidienne du conseil rural et la nécessité de renforcer et clarifier ses pouvoirs par rapport à l'Etat. Le conseil rural doit avoir seul les pouvoirs de gestion du terroir de la communauté rurale. Il délègue aux comités villageois de gestion des terroirs certains de ses pouvoirs.

Il doit obligatoirement être consulté par l'Etat pour toutes les décisions touchant aux terres et aux ressources naturelles de la communauté rurale quelque soit le statut foncier de celles-ci. La procédure de consultation doit être définie de façon à ce que l'Etat fournisse toutes les justifications nécessaires à sa demande et que le conseil rural puisse éventuellement formuler des propositions de modifications à l'Etat. Les décisions du conseil rural concernant la gestion des terroirs doivent aussi faire l'objet d'une procédure publique pour que les populations puissent émettre leurs avis et éventuellement contester les décisions. L'approbation des

décisions par le sous préfet doit être maintenue. Les moyens de contrôle de celui-ci doivent cependant être renforcés.

**L'Etat.** L'Etat consulte obligatoirement le conseil rural pour toutes ses décisions concernant le terroir et les ressources naturelles.

### **Les outils de la gestion foncière et des ressources naturelles**

Quarante ans après le vote de la loi sur le domaine national, aucune communauté rurale ne dispose d'un registre ou d'un cadastre fonciers. Elles n'en ont pas les ressources humaines et financières. Il en est de même des plans d'occupation et d'aménagement des sols (POAS) pour lesquels il existe quelques expériences. Les participants à la réflexion conviennent que ces outils doivent se faire de façon progressive, en tenant compte des compétences et des ressources des communautés rurales et aussi en prenant en compte des pratiques paysannes.

Dans les communautés rurales où la pression foncière n'est pas forte et qui ne sont pas menacées par l'extension urbaine, un comité villageois de gestion de terroir peut comme proposé ci-dessus prendre en charge la gestion du foncier au quotidien.

Il est cependant nécessaire de commencer à élaborer des plans d'occupation et d'aménagement des sols et des cadastres.

Ces outils ont un coût élevé d'élaboration par rapport aux budgets actuels des communautés rurales. La tenue à jour de ces documents est encore plus difficile en l'absence de personnel qualifié et de ressources financières. La proposition de taxes et d'impôts faite plus haut devrait permettre aux communautés rurales de faire face à ces coûts. La priorité doit être donnée aux communautés rurales soumises à la pression urbaine et aux aménagements touristiques et aux communautés rurales des zones faisant l'objet d'aménagements hydro agricoles. Ce sont celles qui ont le besoin le plus urgent de ces outils, mais ce sont celles qui ont le plus de ressources financières pour les utiliser. L'aide de l'Etat sera cependant indispensable. Les participants ont fait les propositions suivantes :

- **Mettre en place des plans d'occupation et d'aménagement des sols.** Les POAS sont actuellement expérimentés dans les communautés rurales du delta du fleuve Sénégal et dans sur le littoral nord du pays. Plusieurs projets de gestion de terroir et de ressources naturelles mènent des expériences d'aménagement et de gestion de terroirs. La synthèse de ces expériences permettrait de définir les textes réglementaires concernant les POAS. Les procédures de préparation doivent permettre la consultation des populations et le plan doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle.

- **Mettre en place des cadastres de communautés rurales.** La priorité doit être accordée à l'élaboration des POAS. Ce n'est qu'après la mise en place d'un POAS qu'une communauté rurale devrait se lancer dans la mise en place d'un cadastre couvrant son ensemble.

- **Créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement.** L'Etat doit mettre en place un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement. Ce fonds doit permettre de financer en partie ou en totalité l'élaboration des POAS. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales. Une étude est nécessaire pour la création de ce fonds et elle ne doit pas exclure la possibilité d'un fonds unique à la place d'un fonds foncier proposé

plus haut et d'un fonds d'aménagement et de remembrement. Cette étude devra prendre en compte les études et propositions déjà faites sur la fiscalité locale.

En attendant la mise en place de ce fonds, l'Etat devrait affecter la totalité des taxes sur les ressources naturelles prélevées sur les terres du domaine national et qui étaient jusqu'à présent versées au fonds forestier aux communautés rurales. Une partie de ces ressources financières pourrait faire l'objet d'une péréquation au profit de l'ensemble des communautés rurales.

Ces ressources complétées par des aides des partenaires au développement permettraient aux communautés rurales de mener des actions d'aménagement de terroirs et de gestion des ressources naturelles à la mesure des problèmes actuels.

**- Développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées.** La loi sur le domaine national permet aux communautés rurales de réglementer la coupe de bois, la cueillette et le pâturage. Cette possibilité a rarement été utilisée d'où une surexploitation de ces ressources. L'accès libre des populations à ces ressources ne pourra pas se poursuivre longtemps. Un nombre de plus en plus important de communautés rurales ne dispose plus que de terres impropres aux activités agricoles. La nécessité de contrôler l'exploitation des ressources, y compris par les populations locales s'impose. Les communes rurales doivent développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources, contrats de coupe de bois, contrats de cueillette, contrats de pâturage, etc, sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité, sinon l'exclusivité, aux groupements et coopératives de la communauté rurale. A terme, l'exploitation de ces ressources ne devrait pouvoir se faire que dans le cadre de contrats d'exploitation.

Plusieurs projets de gestion des ressources naturelles mènent des expériences dans ce sens. Ces expériences prennent en compte l'accès des populations aux ressources du domaine public de l'Etat : forêts classées, parcs nationaux, aires protégés etc. La synthèse des résultats déjà obtenus permettrait de les généraliser.

Les propositions ci-dessus ne prennent pas en compte l'ensemble des questions débattues au cours des ateliers. Nous avons fait le choix de concentrer le rapport et donc les débats du séminaire national sur les questions clé. Il s'agit d'un choix d'efficacité. Si un consensus se dégage sur ces points essentiels, il sera facile de trouver des solutions sur les questions non abordées ici.