



Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Sénégal

Mamadou Fall et Moustapha Ngaido

Série Foncier, Investissements et Droits

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leurs capacités à les faire valoir sont limitées, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs. La série Foncier, Investissements et Droits de l'IIED fournit des informations sur l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits.

D'autres rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés depuis la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest. 2016. Cotula, L et Jokubauskaite, G. Aussi disponible en anglais.
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun. 2016. Kenfack, P-E, Nguiffo, S et Nkuintchua, T. Aussi disponible en anglais.
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Ghana. 2016. Yeboah, E et Kakraba-Ampeh, M. Aussi disponible en anglais.
- Land rights and investment treaties: exploring the interface. 2015. Cotula, L.
- Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun : acquisitions de terres à grande échelle depuis 2005. 2015. Nguiffo, S et Sonkoue Watio, M. Aussi disponible en anglais.
- Understanding agricultural investment chains: lessons to improve governance. 2014. Cotula, L et Blackmore, E.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons également les leçons tirées des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissements, de contrats et de procédures d'arbitrage. Les enseignements tirés des praticiens sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs.

Les rapports récents comprennent :

- Défense des droits communautaires : Enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique. 2015. Salomão, A. Aussi disponible en portugais et en anglais.
- Faire valoir les droits fonciers des communautés grâce au mécanisme de la RSPO en Indonésie et au Libéria. 2015. Lomax, T. Aussi disponible en anglais et en espagnol.
- Democratizing international investment law: recent trends and lessons from experience. 2015. Cotula, L.
- Bringing community perspectives to investor-state arbitration: the Pac Rim case. 2015. Orellana, M *et al.* Aussi disponible en espagnol.
- Activités de plaidoyer sur les négociations de traités d'investissement : Enseignements tirés de la société civile malaisienne. 2015. Abdul Aziz, F. Aussi disponible en anglais.
- Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales : Leçons de la raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda. 2015. Twesigye, B. Aussi disponible en anglais.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org

Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Sénégal

Mamadou Fall et Moustapha Ngaido

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2016.

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés.

ISBN : 978-1-78431-344-9
Numéro de commande IIED : 12589FIIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road
London WC1X 8NH
Royaume-Uni

Email : newbooks@iied.org

Twitter : @iied

Facebook : www.facebook.com/theIIED

Télécharger d'autres publications depuis www.iied.org/pubs

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Fall, M. et Ngaido, M. (2016) Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal :
Leçons du Sénégal. IIED, Londres.

Photo de couverture : Une femme sur son exploitation à Wendu Bosséaba, Sénégal. © IED
Afrique, 2016.

Conception : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Impression : Full Spectrum Print Media, imprimeur certifié ISO14001 au Royaume Uni, en
utilisant des encres à base d'huile végétale et du papier recyclé à 100 %.

Ces travaux ont été exécutés à l'aide d'une subvention du
Centre de recherches pour le développement international,
établi à Ottawa, au Canada. Les opinions exprimées ne
représentent pas nécessairement celles du CRDI ni de son
Conseil des gouverneurs.

 **IDRC | CRDI**
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Table des matières

Remerciements	ii
À propos des auteurs	ii
Résumé exécutif	1
1. Introduction.....	2
2. Aperçu de la gouvernance foncière au Sénégal.....	3
3. Les processus d'affectation des terres à des investisseurs	7
4. Le partage des risques, coûts et bénéfices issus des investissements	9
5. Les mécanismes de règlement des litiges fonciers.....	10
6. Conclusion.....	12

Remerciements

Ce rapport a été rendu possible grâce au concours financier du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et au soutien technique de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Nous aimerions remercier personnellement Adrian Di Giovanni et Ramata Thioune au CRDI, ainsi que Lorenzo Cotula pour sa contribution scientifique à ce rapport. Nous adressons également notre appréciation à Maud Salber pour son précieux appui dans le cadre de la finalisation de cette publication.

Nous sommes aussi reconnaissants envers les communautés locales de Beud Dieng, Djokoul Diawrigne, Darou Khoudoss et Dodel pour nous avoir accueillis et nous avoir permis de mener nos recherches.

Enfin, nous tenons à remercier Bara Gueye, Directeur à l'IED Afrique pour avoir relu et amélioré les différentes versions de ce rapport.

À propos des auteurs

Mamadou Fall est chargé du programme Gouvernance et gestion des ressources naturelles chez Innovation Environnement Développement en Afrique (IED Afrique). Il est titulaire d'une maîtrise en planification du développement et il a une solide expérience dans la mise à l'épreuve d'approches participatives en matière de développement agricole et rural, de gouvernance politique et de gestion des terres et des ressources naturelles.

Moustapha Ngaido est expert en droits fonciers et chargé de cours à l'Université de Cheikh Anta Diop à Dakar, où il enseigne le droit public. Il a dirigé plusieurs études sur les acquisitions foncières à grande échelle pour les investissements agro-industriels dans divers pays d'Afrique de l'Ouest.

Résumé exécutif

Au Sénégal, les acquisitions de terres agricoles à grande échelle suscitent de plus en plus de préoccupations depuis 2000. L'agriculture sénégalaise a longtemps reposé sur de petites exploitations familiales et une agriculture extensive. Mais la croissance démographique actuelle, conjuguée avec l'accélération de l'urbanisation et la dégradation des ressources naturelles, appellent inéluctablement à changer la donne. C'est ainsi que l'État du Sénégal, pour relever le défi de l'intensification, a cherché à mettre en place un environnement politique, juridique et institutionnel favorisant l'investissement agricole, et prend des mesures de plus en plus radicales pour ouvrir l'accès à la terre agricole aux investisseurs particuliers. Beaucoup d'investisseurs ont ciblé des zones fertiles, venant accroître les pressions sur les terres, souvent au détriment des populations rurales.

Sur cette toile de fond, notre recherche-action visait à passer au crible le cadre légal national qui régit les investissements fonciers et à mettre à l'essai dans des sites désignés des outils pratiques pour permettre aux populations de saisir les occasions de redevabilité prévues par la loi.

Cette étude souligne qu'il est nécessaire d'amorcer un débat éclairé et inclusif au niveau national sur le régime foncier et, plus généralement, sur des modèles de développements souhaitables. Depuis quelques années, une fédération d'organisations de producteurs ruraux a déployé des efforts considérables pour construire avec les organisations locales une force de proposition innovante afin d'arriver à une politique foncière préservant l'agriculture paysanne tout en favorisant les investissements par le secteur privé. Des virages dans les positions politiques du gouvernement dans des domaines importants – par exemple, au travers de meilleures occasions pour favoriser la consultation des parties prenantes – suggèrent que ces efforts commencent à porter des fruits.

Par ailleurs, l'étude montre qu'au niveau local, il est important de mettre au point des modalités efficaces qui puissent clarifier les rôles et les attributions des acteurs ainsi que les lignes de redevabilité entre ces derniers, dans le contexte des pressions foncières croissantes.

En s'appuyant sur l'analyse résumée dans ce rapport, notre recherche-action pilote à présent l'élaboration de conventions locales qui définissent les règles, les systèmes et les garanties afin de promouvoir la redevabilité descendante des leaders locaux vis-à-vis de leurs électeurs, bien au-delà du scrutin. Il faut espérer que, si de nouveaux investissements par le secteur privé étaient amorcés, ces conventions locales pourraient fournir une base plus solide et ancrée dans les communautés locales pour concrétiser les dispositions juridiques qui régissent le foncier et la décentralisation dans les zones rurales du Sénégal.

1. Introduction

Au Sénégal, les acquisitions de terres agricoles à grande échelle suscitent de plus en plus de préoccupations depuis 2000. Ce phénomène est souvent lié au défi d'intensification de la production agricole. L'agriculture sénégalaise a longtemps reposé sur des petites exploitations familiales et une agriculture extensive. Mais la croissance démographique actuelle, conjuguée à l'accélération de l'urbanisation et la dégradation des ressources naturelles, appellent inéluctablement à changer la donne. C'est ainsi que l'État du Sénégal, pour relever le défi de l'intensification, a cherché à mettre en place un environnement politique, juridique et institutionnel pour promouvoir l'investissement agricole, et prend des mesures de plus en plus radicales pour ouvrir l'accès à la terre agricole aux investisseurs privés. Beaucoup d'investisseurs ont ciblé des zones fertiles, venant accroître les pressions sur les terres, souvent au détriment des populations rurales. Ceci s'inscrit dans un contexte foncier délicat où la propriété privée est extrêmement rare en zone rurale : la terre appartient toujours par défaut à l'État et celui-ci ne fait que tolérer les droits fonciers locaux d'origine coutumière, qui ne sont pas reconnus légalement.

Sur cette toile de fond, notre recherche-action visait à passer au crible le cadre légal national qui régit les investissements fonciers et à mettre à l'essai dans des sites désignés des outils pratiques pour permettre aux populations de saisir les occasions de redevabilité prévues par la loi. La sélection des sites s'est basée sur des modèles d'acquisition foncière, sur la demande locale pour les outils de recherche-action du projet et elle a retenu des contextes locaux où les projets n'exposeraient pas les communautés à des conflits ou des menaces. Le projet a travaillé dans les communes de Beud Dieng, Darou Khoudoss, Diokoul Diawrigne et Dodel. L'essai des outils se poursuit et ce rapport entend principalement résumer les résultats de l'analyse des cadres légaux.

2. Aperçu de la gouvernance foncière au Sénégal

La question foncière a de tout temps occupé le paysage politique africain. Les lois foncières contemporaines de nombreux pays du continent sont largement influencées par la manière dont les métropoles coloniales (France et Royaume-Uni) géraient les problèmes fonciers. Avec l'adoption, le 2 juillet 1976, de la loi n° 76-66 portant Code du domaine foncier de l'État, venant supplanter la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, le Sénégal s'était doté d'un régime foncier qui classe les terres suivants trois statuts : les terres du domaine national ; le domaine de l'État (regroupant le domaine public et le domaine privé de l'État) ; et le domaine des titres des particuliers (appelé aussi régime de l'immatriculation ou régime de la propriété foncière). Depuis cette réforme, beaucoup de choses ont évolué, entraînant l'émergence de nouveaux enjeux économiques, sociaux, politiques et environnementaux. Le foncier est ainsi devenu l'une des ressources naturelles à la gestion la plus complexe.

L'essentiel des activités agricoles et d'élevage au Sénégal se déroule sur de vastes étendues de terre aux limites mal définies. Cela entraîne de nombreux conflits entre les différents acteurs (propriétaires terriens, paysans et éleveurs). Sous la loi sénégalaise, le foncier rural est principalement régi par le régime foncier applicable au domaine national. L'adoption de ce régime fut précédée par une longue histoire de règles et pratiques coutumières, qui continuent d'être appliquées dans beaucoup de zones rurales.

Le rôle des systèmes coutumiers de propriété foncière

Historiquement, le système foncier sénégalais est le fruit d'un ensemble de pratiques et coutumes diverses et complexes, selon lesquelles la terre était une ressource sacrée appartenant à tous et ne pouvant être confiée ou affectée aux soins et à l'utilisation d'une seule personne. La notion de propriété privée était inconnue¹. La terre était considérée comme l'espace où la vie s'organise et un moyen de subsistance qui assure l'existence des sociétés. L'occupation et l'utilisation de parcelles foncières étaient reconnues et acceptées par tous et la gestion de la terre était souvent assurée par le « *Lamane* » ou « Maître de terre », qui se confondait parfois au roi ou encore à l'homme le plus âgé ou le

1. Plusieurs traits caractérisent le régime juridique du droit coutumier, surtout avant la colonisation : i) le droit est collectif : il n'existe pas de droit individuel. Le droit foncier est un droit familial, un droit collectif ; ii) le droit est inaliénable : la terre ne peut pas être vendue puisqu'elle appartient à la fois aux vivants, aux morts, aux génies et aux dieux ; iii) le droit est imprescriptible : le droit d'exploitation ne peut être remis en cause tant que le détenteur s'acquitte de ses obligations : exploiter effectivement la terre et payer au « *Lamane* » des redevances. En d'autres termes, s'il ne paie pas ses redevances après récolte ou s'il n'exploite pas la terre, celle-ci retourne dans le « *njol* » (ou patrimoine du *Lamane*) qui peut alors en disposer ; et iv) le droit est héréditaire : ce droit appartient au groupe, au clan, à la famille et se transmet de génération en génération.

chef. Le « *Lamane* » était chargé de contrôler la terre et de l'allouer gratuitement ou moyennant une contrepartie annuelle ou saisonnière aux membres du groupe familial. Le système coutumier avait comme principal avantage de permettre à chaque individu ou groupe d'avoir accès à la terre pour assurer sa subsistance, dans un contexte où les terres étaient abondantes par rapport à la main-d'œuvre.

À cette législation traditionnelle sont venus se superposer des préceptes de droit romain imposés par les autorités coloniales. Celles-ci voulaient s'assurer de pouvoir revendiquer un droit de gestion des terres et conserver leur emprise territoriale en libéralisant la terre et en l'utilisant comme moyen d'échanges et de crédit. Les textes législatifs de l'époque coloniale ont préconisé un système foncier basé sur l'enregistrement, l'immatriculation, et la publication de droits devant être reconnus par l'État. L'enregistrement permettait le recensement des biens aux services des Domaines, et l'immatriculation permettait d'affranchir les biens du droit coutumier. Mais cette opération coloniale, se heurtant à la forte résistance du système coutumier, s'est soldée par un échec. Et ce système coutumier perdure jusqu'à ce jour, même si il n'est pas reconnu légalement.

En effet, la terre a gardé une signification spirituelle et culturelle forte pour les populations rurales, qui considèrent que le droit sur la terre est un droit collectif, imprescriptible, inaliénable et héréditaire et qui ne se transmet qu'entre générations. Et si le foncier est officiellement régi par le droit national, les populations rurales continuent, à des degrés différents, de suivre la coutume.

Le droit foncier national et le rôle des collectivités locales

Le système foncier sénégalais est le produit de l'environnement historique, économique et culturel du pays. Le système actuel continue d'être fortement influencé par le modèle de gestion colonial, puisque le législateur n'a pas apporté de grands changements au paysage de la gestion foncière depuis l'indépendance.

La loi 64-46 du 17 juin 1964 a affecté 95 pourcent des sols au domaine national. Cette loi, fruit d'une forte et persistante volonté politique de favoriser le passage des méthodes traditionnelles de gestion des terres à un système plus « moderne », a établi que toute terre non classée dans le domaine public ou non immatriculée faisait désormais partie du domaine national. Les droits coutumiers sur la terre n'étaient plus reconnus et les propriétés individuelles qui ne faisaient pas l'objet d'immatriculation au bout de deux ans étaient remises en cause. Ainsi, presque toutes les terres sont tombées dans le domaine national, administré par l'État.

La loi de 1964 a distingué quatre catégories de zones foncières appartenant au domaine national :

- Les zones urbaines, englobées dans l'espace d'une commune ;
- Les zones classées, contenant des réserves écologiques et forestières ;
- Les zones de terroirs, destinées à l'habitat et aux activités rurales ;
- Les zones pionnières, encore vierges et non exploitées.

Cette distinction a fortement influencé la gestion réservée aux différents types de terres. Les zones urbaines devenaient cogérées par les pouvoirs publics de l'État et les communes, alors que la gestion des zones du terroir était confiée au conseil rural, l'échelon le plus bas de l'administration au niveau rural.

Or les conseils ruraux ne pouvaient pas pleinement exercer ces prérogatives du fait de lacunes dans la législation sur la décentralisation. La loi 96-07 du 22 mars 1996 est venue ouvrir la voie à cette dernière, en introduisant des changements majeurs dans la prise en charge des affaires nationales : l'État national a transféré des compétences aux collectivités locales dans neuf domaines, dont certaines compétences en matière domaniale. Cependant, du fait d'un manque notable de personnels qualifiés au niveau local, ce transfert de compétences connaît des restrictions dans son application, les tâches d'immatriculation et de distribution des terres du domaine national étant dans les faits cogérées par l'État et collectivités locales.

Avec l'avènement de la loi sur le domaine national de 1964, le conseil rural est devenu le principal responsable de l'affectation et de la désaffectation des terres en milieu rural. Le Président du conseil rural est chargé d'exécuter les décisions du conseil et il existe des structures telles que les commissions foncières au niveau local qui sont chargées d'éclairer ou d'accompagner la mise en application des décisions du conseil. La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales dispose que « le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur i) le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements, ii) l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ».

Toutefois, les compétences des collectivités locales en matière domaniale sont en réalité limitées. Sur le papier, l'application des articles 193, 195 et 251 du Code des collectivités locales suppose que les conseils ruraux aient acquis des privilèges de prises de décision sur les aménagements, les affectations et la collecte des ressources fiscales foncières, mais il en est différemment dans la pratique. En outre, les acteurs s'accordent sur la lourdeur et la lenteur des procédures d'inscription et d'enregistrement des acquisitions foncières sur le registre foncier, au point de décourager les propriétaires fonciers.

En limitant les pouvoirs des conseils ruraux, l'État est resté le seul véritable détenteur des terres. D'importantes réformes législatives touchant à la fois au foncier et à la décentralisation sont en cours. Celles-ci redéfinissent la nature même du gouvernement local, et un nouveau Code des collectivités locales, développé en 2013, a transformé les conseils ruraux en municipalités rurales. Des questions se posent quant à la nature des pouvoirs que vont détenir ces nouvelles municipalités en matière domaniale, et d'aucuns craignent que la réforme ne vienne re-centraliser certains pouvoirs précédemment délégués, notamment en matière de droit foncier.

Un processus de réforme de la loi domaniale se poursuit depuis le milieu des années 1990. Un des principaux moteurs de ce processus a été le désir de promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture. La réforme a déclenché de vifs débats et une mobilisation considérable des organisations de producteurs ruraux, fédérées au sein du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR). L'élan en faveur de la réforme foncière a connu bien des fluctuations, et le gouvernement a réactivé le processus à plusieurs reprises, comme dernièrement en 2014.

Une absence de mise en œuvre

À en croire les populations locales, personne ne respecte la loi, à commencer par ceux en charge de son application. Il existe une impression générale selon laquelle l'État, qui prétend réquisitionner les terres au nom de l'intérêt général et de l'utilité publique, affectent pourtant ces terres à des investisseurs privés aux activités clairement axées vers la production commerciale et les marchés extérieurs.

Par ailleurs, les élus des conseils ruraux affectent souvent la terre à des non-résidents alors que la Loi sur le domaine national de 1964 stipule que les terres de la « zone de terroir » peuvent uniquement être affectées à des membres de la communauté locale. Si la loi proscrie également la vente des terres, celle-ci se pratique de manière informelle, avant de faire l'objet d'une décision officielle d'affectation des terres de la part du conseil rural. La majeure partie des populations rurales n'enregistrent pas leurs droits fonciers et pensent être propriétaires des terres qu'elles exploitent puisqu'elles les ont héritées de leurs parents. Des tensions peuvent alors survenir quand des non-résidents qui ont loué ou acheté des parcelles tentent d'enregistrer leur droit foncier, semant alors les graines pour de futurs conflits avec les populations locales qui peuvent se penser injustement dépossédées de leur droit sur les terres de leurs ancêtres.

Lorsque des acteurs privés acquièrent des terres aux fins d'investissements agro-industriels, ils entrent dans des zones où les rapports fonciers peuvent ainsi faire l'objet de vives contestations – du fait à la fois de l'emprise des systèmes coutumiers, des discontinuités de la législation nationale et de la décentralisation, et des défis liés à la mise en œuvre de cette législation sur le terrain.

3. Les processus d'affectation des terres à des investisseurs

Les informations recueillies lors des recherches montrent la diversité des voies par lesquelles les investisseurs parviennent à acquérir des terres. Dans les zones visitées, les acquisitions de terre à grande échelle sont dues à l'installation de projets de l'industrie extractive (cas de Diogo et Darou Khoudoss), à la mise en œuvre d'un projet agro-alimentaire (Diokoul Diawrigne) et à l'installation d'un investisseur privé pour la production de biocarburants (Beud Dieng).

À Diogo et Darou Khoudoss, l'industriel a pris possession des terres pour sa concession minière conformément à l'article 13 de la Loi du domaine national de 1964. Celui-ci permet à l'État de requérir que soient immatriculées en son nom des terres du domaine national, y compris les terres du terroir, et d'affecter ensuite par décret ces terres pour cause d'utilité publique. Ainsi, il arrive souvent que l'État utilise ce pouvoir d'acquisition forcée pour confisquer des terres régies en principe par les conseils ruraux/municipaux, et les céder à des investisseurs privés sous forme de baux emphytéotiques.

À Diokoul Diawrigne, c'est le conseil rural qui a affecté les terres à l'investisseur, mais apparemment sous les consignes d'autorités politiques haut placées dans le régime d'alors. Enfin, à Beud Dieng, le conseil rural a, à l'inverse, consulté les villageois avant d'affecter les terres au projet de production de biocarburants, et la seule intervention externe est apparemment venue d'une personne du village ayant émigré à l'étranger.

Ces trois configurations illustrent bien le degré de complexité de la situation des acquisitions de terre à grande échelle pour les projets commerciaux. Cette complexité est en partie liée aux caractéristiques du cadre légal, et également au fait que les populations ne connaissent pas la loi ou du moins ne s'y conforment pas. Ces trois cas montrent également comment le processus d'affectation des terres peut être mené par diverses autorités locales et étatiques, notamment dans un contexte où d'importants pouvoirs en la matière sont décentralisés. Toutefois, un élément commun aux différentes situations est l'absence ou la faiblesse de la transparence dans la prise de décision en matière d'affectation des terres.

Selon la situation, les conseil ruraux ou municipalités peuvent soit jouer un rôle clé dans la prise de décision, ou bien ne faire qu'approuver des décisions prises en réalité par d'autres, ou encore perdre le contrôle de leurs zones de terroir. Pour répondre à ces situations diverses, différents mécanismes de redevabilité doivent être mis en place, et ces mécanismes dépendent de qui prend les décisions et où celles-ci sont prises.

Selon les textes sur la décentralisation, le conseil rural/municipalité doit privilégier la concertation dans le processus de gestion des terres et les décisions foncières doivent être prises de manière collégiale. Pour y parvenir, les collectivités territoriales sont censées mettre en place des commissions domaniales dont les membres peuvent informer les citoyens lors de séances publiques convoquées pour décider d'affecter et de désaffecter des terres. Toutefois, les populations rurales ont souvent dénoncé l'absence de consultations adéquates et, même lorsque ces consultations ont bien eu lieu, les populations s'accordent à dire que la diffusion d'information s'est faite à sens unique et que tous les acteurs concernés n'ont pas été impliqués. Par exemple, dans un des cas, un seul chef de village a été informé par les autorités de leur décision de céder les terres pour un investissement affectant pourtant huit villages.

Un autre problème souvent évoqué au niveau local est l'absence de transparence dans les processus d'affectation de terres et dans leurs conditions sous-jacentes. Le manque de transparence peut donner lieu à toutes sortes de spéculations et créer d'énormes frustrations au sein des communautés rurales. Il n'existe aucun mécanisme institutionnel efficace de suivi des transactions foncières, au niveau local ou national, ni de cadre permettant aux citoyens d'interpeller les détenteurs de pouvoir et d'exiger d'eux une reddition de comptes sur la manière dont ils gèrent la terre. Ces deux éléments sont pourtant clairement nécessaires pour garantir des attentes réalistes et éviter les conflits autour des transactions foncières.

4. Le partage des risques, coûts et bénéfices issus des investissements

Au Sénégal, beaucoup d'efforts ont été consentis pour attirer les investissements privés dans le secteur agricole. Le pays a ainsi développé le cadre légal en ce sens, notamment en adoptant un code des investissements offrant diverses mesures incitatives au secteur privé. Par exemple, pendant les trois premières années de la phase d'investissement, le code concède aux investisseurs une exonération des droits de douanes à l'importation sur les matériels et matériaux qui ne sont ni produits ni fabriqués au Sénégal et qui sont destinés de manière spécifique à la production ou à l'exploitation dans le cadre du programme agréé, ainsi que la suspension de la taxe sur la valeur ajoutée à l'entrée des matériels et matériaux importés qui ne sont ni produits ni fabriqués au Sénégal.

Ces mesures visent à encourager l'installation d'investisseurs dans certains domaines d'activités et à produire des avantages socioéconomiques – parmi lesquels la création d'emplois dans le pays.

Par ailleurs, le transfert de pouvoirs de décision vers les collectivités locales devrait leur permettre de mieux négocier avec les entreprises quant aux avantages socioéconomiques pour les populations locales. Cependant, comme déjà mentionné, en réalité les transactions financières ont lieu de bien des manières différentes, et il arrive que les collectivités locales n'aient que très peu de contrôle sur le processus. De plus, la loi ne contient pas de dispositions spécifiques quant au type d'avantages qui doivent être partagés avec les populations locales. Dans les faits, cela se décide entièrement lors de négociations qui se déroulent dans des contextes caractérisés par des déséquilibres en matière d'information, de compétences, de ressources et de pouvoir de négociation.

Dans la pratique, la question du partage des coûts et des bénéfices se traite souvent par des promesses de création d'emplois pour les populations locales et d'investissements sociaux profitables aux communautés. Toutefois, ces promesses ne se traduisent pas nécessairement par le développement d'instruments contraignants et exécutoires, et les populations ont exprimé leur frustration du fait que les investisseurs ne tenaient pas suffisamment leurs promesses. Ces défis sont aggravés par les limites du processus formel par lequel les populations peuvent exiger une redevabilité de la part des autorités locales, chose qui se reflète notamment dans le niveau de contestation constaté autour de certaines transactions foncières.

5. Les mécanismes de règlement des litiges fonciers

Il existe des institutions judiciaires chargées de régler les litiges fonciers à différents niveaux : les Tribunaux départementaux, les Tribunaux régionaux, les Cours d'appel et la Cour suprême.

Mais le recours aux tribunaux s'avère long et coûteux et emprunter la voie judiciaire est souvent risqué. Beaucoup de plaignants ont des difficultés pour se rendre au tribunal et trouvent le mécanisme judiciaire complexe et les interactions avec les experts et les juristes peuvent souvent leur échapper complètement et finalement se retourner contre eux. Beaucoup de personnes vivant en milieu rural éprouvent des difficultés pour bénéficier de l'assistance judiciaire ; les magistrats et auxiliaires de justice sont souvent partiaux ou corrompus et les jugements sont lents, contradictoires et rarement rendus publics correctement.

C'est pour cette raison que les mécanismes non juridictionnels de résolution des conflits sont privilégiés en faisant appel à des institutions locales de médiation. Dans le modèle traditionnel de résolution des conflits fonciers, les autorités concernées cherchent surtout à préserver la paix sociale et non à opposer deux adversaires. Ces mécanismes traditionnels qui constituent des moyens alternatifs sont souvent plus efficaces, rapides et abordables. Cependant, ils ne sont que d'une utilité limitée lorsqu'un opérateur commercial acquiert des droits fonciers de l'État.

Dans nombre d'autres cas, des modalités juridiques fragiles, ou des dispositions qui ne favorisent pas les intérêts des pauvres des zones rurales, font que les populations préfèrent avoir recours à des voies politiques plutôt que juridiques pour mettre en avant leurs griefs et leurs aspirations. Mais les acquisitions foncières à grande échelle ont aussi encouragé l'utilisation de systèmes de règlement des litiges coutumiers et réglementaires – dans plusieurs cas, avec un certain degré de réussite. On peut citer le cas du collectif des 99 paysans sans terre de la communauté rurale de Diokoul Diawrigne, qui ont été dépossédés de leur terre au profit de la ferme d'un dignitaire du pays. Ils ont intenté un procès contre l'investisseur et, après une longue période, les populations ont eu gain de cause grâce à l'assistance juridique et à d'autres formes de soutien fournies par des organisations non gouvernementales.

À Beud Dieng, la voie de la médiation a permis aux populations locales de retrouver leurs terres avec l'appui du conseil rural et à l'issue d'une longue médiation entreprise entre le promoteur et des groupes locaux qui avaient validé son investissement. Cette situation met en exergue les divisions qui peuvent exister

au sein d'une même « communauté » et souligne la pertinence des processus de règlement des litiges extra-judiciaires. Ce mécanisme a pu réussir car l'investisseur s'est directement adressé aux populations à l'issue de concertation et après l'engagement du promoteur à réaliser un cahier des charges négocié avec les populations locales.

6. Conclusion

Les acteurs du développement sont de plus en plus conscients des dimensions d'ordre social, économique, politique et juridique associées à la gouvernance des terres et des investissements. Le processus de réforme foncière actuel cherche à rationaliser l'exploitation des terres afin de renforcer la sécurisation foncière favorable aux communautés locales mais aussi pour mettre en place un environnement propice à l'investissement et susceptible de contribuer au développement agricole – mais il a aussi déclenché de vifs débats lors desquels des positions radicales sont adoptées en matière de régime foncier et, plus généralement, de modèles de développement souhaitables.

Ces dix dernières années, la demande en terres au profit d'investisseurs privés a explosé, résultat de la combinaison d'une conjoncture internationale nouvelle et de l'installation de gouvernements libéraux au Sénégal. L'État prend ainsi des mesures de plus en plus radicales pour faciliter l'accès à la terre agricole par les investisseurs privés.

L'exacerbation des conflits fonciers qui en résulte dans certains contextes est révélatrice de la nécessité de remettre en cause les modèles juridiques stéréotypés mais aussi d'arriver à concilier les aspirations économiques contemporaines et les ambitions socioculturelles des détenteurs actuels des terres.

Au niveau national, cette situation plaide pour un débat éclairé et inclusif. Ainsi depuis quelques années, une des organisations de producteurs ruraux fédérées sous le CNCR a déployé des efforts considérables pour construire avec les organisations paysannes une force de proposition innovante afin d'arriver à une politique foncière préservant l'agriculture paysanne tout en favorisant les investissements par le secteur privé. Des virages dans les positions politiques du gouvernement dans des domaines importants – par exemple, au travers de meilleures occasions pour favoriser la consultation des parties prenantes – suggèrent que ces efforts commencent à porter des fruits.

Au niveau local, il est nécessaire de mettre au point des modalités efficaces qui puissent clarifier les rôles et les attributions des acteurs ainsi que les lignes de redevabilité entre ces derniers, dans le contexte des pressions foncières croissantes. En s'appuyant sur l'analyse résumée dans ce rapport, notre recherche-action pilote à présent l'élaboration de conventions locales qui définissent les règles, les systèmes et les garanties afin de promouvoir la redevabilité descendante des leaders locaux vis-à-vis de leurs électeurs, bien au-delà du scrutin. Il faut espérer que, si de nouveaux investissements par le secteur privé étaient amorcés, ces conventions locales pourraient fournir une base plus solide et ancrée dans les communautés locales pour concrétiser les dispositions juridiques qui régissent le foncier et la décentralisation dans les zones rurales du Sénégal.

Investissements fonciers, cadre légal et redevabilité : Leçons du Sénégal

La récente vague de transactions foncières à grande échelle née des investissements agro-industriels a mis en lumière une demande généralisée en faveur d'une redevabilité accrue en matière de gouvernance des terres et des investissements. Les cadres légaux influencent les possibilités de reddition de comptes et le recours à la loi a figuré dans les réponses des communautés locales aux transactions foncières.

Ce rapport examine la redevabilité dans les transactions foncières au Sénégal. Il passe au crible le cadre légal national qui régit les investissements fonciers ; il explore les occasions de reddition de comptes fournies par ce cadre et la manière dont les communautés peuvent s'en prévaloir dans la pratique. Il souligne qu'il est nécessaire d'amorcer un débat éclairé et inclusif au niveau national sur le régime foncier et, plus généralement, sur des modèles de développement souhaitables, et il suggère des moyens d'aller de l'avant.

ISBN : 978-1-78431-344-9

Numéro de commande IIED : 12589FIED



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Mai 2016

Législation, acquisitions foncières et droits

Mots clés :

Investissements fonciers,
redevabilité, droits fonciers,
Sénégal