

INTRODUCTION

En matière foncière, les différents pays d’Afrique de l’ouest font face à des « dilemmes voisins »¹ : comment sécuriser les droits fonciers des agriculteurs et des éleveurs ? Au Sénégal, le cadre général des débats sur les politiques foncières est globalement posé depuis les années 1990². Face aux multiples problèmes³ qu’il pose, il est aujourd’hui clair que des défis importants sont à relever pour arriver à la gouvernance responsable dont le développement économique interpelle l’Etat dans la gestion des ressources naturelles et du foncier en particulier. Parmi ces défis, il s’agit entre autres de.

- sortir de la dichotomie entre droit positif et systèmes fonciers locaux et partir d’une reconnaissance des droits existants, quelle que soit par ailleurs la volonté de l’Etat de transformer ces droits ;
- permettre à la paysannerie de sortir de la précarité juridique dans laquelle elle était maintenue depuis la colonisation ;
- proposer une gamme de formes de sécurisation, permettant aux différents types d’acteurs de se sécuriser en fonction de leurs besoins, sans faire de l’immatriculation la seule forme de « droit réel ».

Différentes approches sont proposées, mettant l’accent sur l’une ou l’autre dimension, sur les droits concrets ou sur les modes de régulation et d’arbitrage. Mais de nos jours l’approche la plus usitée reste la simplification de la procédure par le biais de

¹ J-Pierre Chauveau, « les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale Subsaharienne : Une perspective historique », in *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions*. Contributions des membres du Comité technique « Foncier & développement », in regard sur le foncier n°2, juin 2017.

² Le processus a commencé avec le plan d’action foncier élaboré en 1996.

³ L’essentiel des problèmes foncier au Sénégal tourne autour du pluralisme juridique qui conduit à une situation d’incertitude normative avec une coexistence de la loi et la coutume, une prolifération de pratiques non harmonisées et le plus souvent non sécurisantes, le faible accès à l’information foncière et au foncier pour les femmes et les jeunes, l’absence de maîtrise de l’espace et des outils, l’absence de cadre adéquat de règlement des différends fonciers.

formalisation foncière. La formalisation des droits sur la terre telle qu'elle est pratiquée au Sénégal est une voie offerte aux personnes qui occupent indûment des terrains appartenant à l'Etat ou dépendant du domaine national pour l'obtention d'un titre reconnu⁴. Elle renvoie à la demande de reconnaissance juridique d'une occupation de fait, sans droit ni titre, mais souvent socialement reconnue et acceptée⁵. Considérée comme une priorité afin de garantir une paix sociale et un environnement favorable à l'investissement, elle est effectuée en ce qui concerne les terres sises en zone rurale dans la Vallée du fleuve Sénégal⁶ sous l'impulsion des bailleurs porteurs de projets d'investissement (PACR, MCAS-S, PDIDAS ; AIDEP) par les collectivités territoriales en collaboration avec les services techniques de l'Etat. Sa finalité consiste à offrir aux exploitations familiales⁷ une alternative de sécurisation des terres qu'elles occupent en ce sens qu'elle est perçue comme un levier important pour favoriser la sécurisation des exploitations agricoles, assurer la régulation des marchés fonciers et renforcer le rôle des collectivités locales dans la gestion de leur territoire, à travers une meilleure maîtrise de l'espace. La question est de savoir si l'offre de sécurité que prône la formalisation des droits coïncide avec les besoins et attentes des paysans en termes de sécurité, car il est évident que d'un point de vue culturelle le sentiment de sécurité des exploitants est beaucoup plus lié à l'attachement et l'appartenance au collectif contrairement à la formalisation qui vise à identifier et à consolider les droits individuels. De façon beaucoup plus précise, l'expérience du Sénégal dans la formalisation foncière à l'image de sa LDN révèle une certaine particularité par rapport à ce qui se fait dans les autres pays en Afrique de l'Ouest. Elle donne d'ailleurs un sens et un intérêt particulier à cette étude.

⁴ Document de politique foncière, Commission Nationale de la Réforme Foncière au Sénégal (CNRF), juin 2016.

⁵ Au Sénégal coexistent coutumes et lois. En milieu rural, la plupart des occupations sont coutumières.

⁶La vallée du fleuve Sénégal, notamment dans ses dépendances situées dans le Podor et le Delta, est une importante zone de développement de l'agriculture. Grâce à ses nombreuses potentialités, elle est très représentative dans les efforts de développement économique national.

⁷ Une exploitation familiale est selon la définition donnée par le ROPPA et reprise par ENDA PRONAT « une unité ou entité humaine de production et de création de richesses matérielles et immatérielles, dans laquelle l'exploitant ou les exploitants (et ses associés) mettent en œuvre un système de production agricole (au sens large du terme) », in Rapport final de l'étude, Analyse et mise en perspective de deux systèmes de production au Sénégal : exploitations familiales et agro-industries, par Enda PRONAT, CIRAD, ISRA-BAM, UGB, Mai 2017, p. 20.

D'abord, une première particularité tient au fait que l'approche de régularisation foncière recèle des contradictions. En effet, la réforme foncière enclenchée en 2012 au Sénégal avait soulevé un débat particulièrement vif sur la nature du droit d'usage posant ainsi la problématique de sa valeur juridique. L'un des arguments qui étaient les plus avancés justifiant une réforme de la LDN tenait au caractère précaire et obsolète de ce droit qui n'offre pas selon certains une sécurité foncière à ses bénéficiaires⁸. Au même moment dans la Vallée, se développe toute une politique de régularisation foncière tendant à octroyer ce même droit d'usage aux populations. Ensuite la seconde particularité qui est une conséquence directe de la première tient au caractère figé et non évolutif de la valeur du certificat issu de cette procédure. Dans beaucoup de pays qui pratiquent cette politique, nous avons pu remarquer qu'à côté du titre foncier que la formalisation des droits a créé de nouveaux statuts juridiques et de nouveaux dispositifs de gestion foncière⁹.

Pourquoi formalise-t-on alors au Sénégal ? Qu'est-ce qu'on entend offrir aux détenteurs de terres lorsqu'on formalise ? Une sécurité foncière ? Une reconnaissance de leur droits fonciers légitimes ? Ou le plaisir de rentrer dans l'ère de la modernité avec un papier à la main qui n'est valable que pour confirmer et renforcer le statut de non propriétaire et de vaillant occupant d'un espace sur lequel le paysan ne dispose d'aucuns droits ? En effet, s'il s'agit de garantir la sécurité foncière des exploitants familiaux, il est essentiel de se demander qu'est-ce qu'un droit d'usage offre de plus qu'un droit coutumier, si on sait que, s'ils ne sont pas reconnus socialement et légitimes localement, des titres peuvent très bien ne pas offrir une sécurité foncière dans la pratique ? Ceci prouve qu'il n'y a pas de la relation systématique entre l'obtention d'un titre (quel qu'en soit la nature) et la sécurité des exploitations. Pour qui on formalise alors ? Il est

⁸ Cf. Document de position du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier sur la réforme foncière au Sénégal ; janvier 2016. LE CONGAD dans ses propositions de réforme parle de « droits réels (baux) sur les zones d'investissement agricole et de « droit d'usage renforcé » sur les zones de terroir résiduelles. In document de position sur la réforme foncière. P. 7. Mars 2015.

⁹ C'est le cas du Certificat foncier en Côte d'Ivoire, Madagascar), certificat foncier rural au Bénin attestation de possession foncière rurale au Burkina Faso etc. Ces certificats peuvent être délivrés à la demande ou à la suite d'une procédure systématique à l'échelle du village. Ils sont le plus souvent individuels ou collectifs, sont transmissibles, sont cessibles. Ils peuvent être en théorie utilisés comme garantie pour du crédit, même si cela est rarement le cas (parfois ces documents connaissent une interprétation restrictive des dispositions de l'OHADA, et des réticences des banques).

important de connaître les véritables raisons d'une formalisation des droits portée, le plus souvent par des bailleurs, qui, théoriquement soutiennent les exploitations familiales et visiblement optent pour une agriculture intensive ?

Cette présente communication n'a pas pour objectif d'enrichir un débat théorique porté sur des concepts qui obscurcissent très souvent les réflexions sur la question. Il s'agira pour nous d'aller au de-là et d'apprécier de manière opérationnelle cette option de sécurisation foncière. La formalisation foncière telle que pratiquée dans la Vallée et dévoilée sous toutes ses formes à travers les mécanismes de sa mise en œuvre nous permettra d'une part d'ouvrir une perspective intéressante dans ses répercussions sociales, économique et juridique (**Paragraphe 1**), et d'autre part d'apprécier les acquis et les effets pervers d'une telle démarche de sécurisation foncière (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'Expérience de la formalisation foncière dans la Vallée du fleuve Sénégal.

L'expérience du Sénégal dans la formalisation des droits sur la terre a effectivement commencé avec le MCA-S¹⁰ en 2012. La formalisation dans la Vallée a l'image de ce qui passe dans les autres pays du continent se résume à l'enregistrement des droits sur la terre aboutissant à la délivrance d'un certificat d'affectation (A). Cette politique dont la démarche est fortement contestée par certains acteurs sera-t-elle à la hauteur des attentes et des objectifs de sécurisation foncière fixés (B) ?

A- La formalisation foncière : Une procédure axée sur l'enregistrement des droits sur la terre

- L'Approche MCA-S de la formalisation des droits sur la terre

Dans le compact MCA-S qui est entré en vigueur en 2012, figuraient des activités de sécurisations foncière qui devaient être exécutées dans les neuf collectivités locales de la zone du projet à savoir la commune de Gandon, dans le département de Saint Louis, les Communes de Diama et de Ronkh, et la commune de Ross Béthio, dans le Département de Dagana ainsi que les Communes de Ndiayène Pendo, Dodèle, Guédé et Gamadji Saré, et la commune de Podor dans le Département de Podor. Il s'agissait dans les objectifs du programme de formaliser les droits fonciers coutumiers dans le but de contribuer à sécuriser les producteurs ruraux (notamment les plus vulnérables) et à promouvoir l'investissement (notamment par les agents économiques les plus performants) dans les situations de confusion et d'insécurité qui, selon les promoteurs de ces politiques, régneraient dans les campagnes africaines. Dans le cadre de ce projet, un important dispositif a été mis en place. Il s'agissait de mettre en place une approche alternative en matière d'enregistrement des droits, plus participatives et légères que les méthodes centralisées et systématiques classiques. La formalisation des droits ainsi mise en place devait aussi prendre en compte les progrès récents dans le domaine de la géomatique

¹⁰ MCA-S a été le premier projet à avoir cette vision d'une sécurisation des détenteurs de droits traditionnels qui exploitaient des terres du domaine national sans titres. Les enquêtes préalables avaient montré que les personnes exploitant sans titre d'affectation dans le Delta (environ 3 500) devaient être régularisées afin que des titres d'affectation leur soient octroyés pour les sortir de cette insécurité foncière quotidienne. Voir rapport de capitalisation des résultats des activités de sécurisation foncière du MCA-S, Septembre 2015 par le Professeur S. TRAORE, p. 17.

pour les opérations techniques de relevé des parcelles et d'informations foncières, en mettant en place un système d'information foncière (SIF).

De manière opérationnelle et parallèlement au titre, la procédure de régularisation est enclenchée à la demande du détenteur de droits fonciers légitimes et socialement validés. Elle se fait en plusieurs phases :

- 1^{ère} phase : Formulation d'une demande

Le détenteur de terre qui souhaite bénéficier de la régularisation remplit une fiche de demande qu'il dépose à la commune dans le bureau du secrétaire municipal qui accuse réception en lui remettant un reçu après enregistrement de la demande dans le registre de dépôt des demandes de la commune. En effet, ladite demande en plus de contenir toutes les informations concernant la parcelle (position géographique, le nombre d'hectare présumé, l'usage de la parcelle, etc.) doit être accompagnée d'une copie de la pièce d'identité du demandeur.

- 2^{ème} phase : l'enquête foncière.

Cette étape est la plus longue et la plus complexe. Elle consiste à vérifier si les informations contenues dans la demande sont conformes avec la réalité sur le terrain. Elle implique la mobilisation de multiples acteurs aux rôles et missions différents. En plus des conseils, particulièrement les membres de la commission domaniale qui doivent naturellement jouer ce rôle dans chaque commune, la phase d'enquête implique la présence du chef de village qui est membre d'office de la commission domaniale quand celle-ci intervient dans son village. Les services techniques de l'Etat¹¹ aussi ont joué un rôle important dans l'accompagnement des équipes dans le but de veiller à ce que les parcelles à régulariser n'empiètent pas dans le domaine de l'Etat et dans les forêts. Les autorités coutumières ainsi que les personnes ressources sont aussi associées à la procédure pour s'assurer que les parcelles qui font l'objet de demandes de régularisation dans les différents villages soient hors conflits.

- 3^{ème} phase : Avis du comité technique (CTASF)

Jours avant la délibération, il est tenu une rencontre du comité technique¹². Ce comité est composée de tous les services techniques locaux et présidé par le représentant de l'Etat (sous-préfet, en plus du Maire de la commune comme vice-président du comité. Il est

¹¹ La plupart du temps les équipes sont accompagnés par le CADL, un agent ANCAR, un agent des Eaux et forêts, un agent des services d'Elevage etc.

¹² Le MCA-S dans le cadre de la sécurisation foncière ont aidé les communes à renforcer les acteurs institutionnels. Ils ont mis en place un Comité Technique d'Appui à la Sécurisation foncière (CTASF) dans chaque département pour plus de transparence dans la procédure et ainsi réduire les conflits fonciers.

chargé d'apporter son avis technique sur toutes les opérations foncières au niveau de la commune, sans toutefois se substituer aux commissions domaniales.

- 4^{ème} phase : La délibération

Maire, muni du rapport de la commission domaniale et de l'avis du CTASF convoque un conseil en réunion de délibération, dans les délais et procédures définis à cet effet par les textes régissant les collectivités locales. Le conseil délibère par une décision d'affectation ou de rejet motivée, afin de permettre l'expression de voies de recours éventuelles ;

- 5^{ème} Phase : L'approbation

Une fois la délibération faite, et enregistrée, le Maire selon les délais et formules légaux en vigueur soumet la décision pour approbation au préfet ou sous-préfet. Ainsi, le représentant de l'Etat, en l'occurrence le sous-préfet dans un délais de 15 jours à 1 mois transmet sa décision par arrêté au Maire, qui fait procéder à la diffusion par affichage à la mairie et par toute autre voie appropriée.

- 6^{ème} étape : paiement des frais de bornage et délivrance de l'extrait de délibération

Après approbation de la délibération, l'affectataire après avoir reçu un ordre de recette de la part du secrétaire municipal, doit procéder au paiement des frais de bornage au trésor public. Le paiement de ces frais, attesté par la quittance du trésor permet à l'affectataire de demander au conseil municipal de procéder à son installation. Cette installation consiste à mettre juridiquement et physiquement le terrain à sa disposition. Elle constitue le point de départ du délai de mise en valeur.

Cette procédure ainsi décrite est valable pour tout type de demande. Elle constitue l'option retenue par les collectivités territoriales appuyées par les bailleurs afin de sortir les paysans de leur illégalité et de leur insécurité foncière. Suivant cette procédure le MCA dans ses activités de sécurisation foncière avait réussi à enregistrer au total 8208¹³ demandes formalisées et enregistré dans le SIF.

- **Les innovations du PDIDAS : Avancées et difficultés des bureaux fonciers et du NICAD.**

La particularité de la démarche du PDIDAS peut se mesurer sur plusieurs activités déroulées dans le cadre du projet. Néanmoins, nous pouvons en citer deux qui constituent

¹³ Voir rapport de capitalisation des activités foncières du MCA-S, Mars 2015, p. 48.

des innovations majeures par rapport au MCA-S à savoir la mise en place des bureaux fonciers et le NICAD¹⁴ dont les difficultés de mise en œuvre font qu'il est toujours à l'étape embryonnaire. La procédure d'enregistrement des droits ainsi décrite et initiée par le MCA reste intact, seulement l'agent foncier joue le rôle du secrétaire municipal. Mis en place dans ses neuf communes d'intervention¹⁵ ces bureaux fonciers à l'image des « Guichets fonciers » du Madagascar¹⁶ connaîtront désormais de tout ce qui est relative au foncier dans les communes. Selon les promoteurs de cette démarche le défi est « d'aller vers une plus grande sécurisation du foncier rural. L'objectif est d'assurer la sécurisation du foncier rural dans les communes, d'appuyer l'accès du public à l'information sur le foncier, sa participation dans les procédures d'affectation, et de veiller à la transparence de toutes les décisions et opérations foncières »¹⁷. A ce jour, les 10.000 demandes enregistrées par le PDIDAS sont passées par les bureaux fonciers. Toutefois, cet outil dans la pratique souffre de beaucoup d'anomalies et sa durabilité est fortement discutée par les acteurs. Aujourd'hui le débat sur les bureaux fonciers n'est pas posé en termes de pertinence (tous les acteurs sont d'accord sur le fait qu'il peut participer à une meilleure gouvernance dans la gestion du foncier¹⁸) mais de durabilité allant du statut juridique de l'agent foncier jusqu'à sa prise en charge par les communes après le projet. Une autre difficulté du PDIDAS dans son approche de formalisation des droits sur la terre concerne l'implication du cadastre dans sa procédure. Le projet qui consiste à affecter un NICAD sur les terres du domaine national est fortement controversé¹⁹ par les différents acteurs du foncier au Sénégal pour plusieurs raisons : Non seulement les modalités de sa mise en

¹⁴ Par décret présidentiel n° 2012-396 du 27 mars 2012 a été créé le Numéro d'Identification Cadastral désigné sous l'acronyme NICAD. Ce nouvel outil d'identification de la parcelle a été conçu pour se substituer totalement et définitivement à toute autre forme d'identification parcellaire utilisée antérieurement.

¹⁵ Le projet intervient dans neuf (9) communes. Il s'agit des communes de Gandon, Diama, Ronkh et Ndiébène Gandiole dans le Delta et des communes de Keur momar Sarr, Gnith, Mbane et Syer dans la zone du lac de Guiers.

¹⁶ Rivo Andrianirina-Ratsialonana, Perrine Burnod, Zo Ravelomanantsoa « Décentralisation et certification foncière à Madagascar : défis et difficultés », in *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions* ». Contributions des membres du Comité technique « Foncier & développement », in regard sur le foncier n°2, juin 2017

¹⁷ Voir le livret de capitalisation du PDIDAS, VF_26-04-2018. p. 36.

¹⁸ La création des bureaux fonciers faisaient partie des recommandations faites à la fin du projet MCA par les acteurs. Voir le rapport de capitalisation des activités foncière du MCA.

¹⁹ La pertinence de doter les parcelles du domaine national d'un numéro cadastral pose actuellement un débat d'idées et de positionnement entre acteurs du foncier au Sénégal. Selon les tenants de cette idée, elle participe à apporter une plus grande sécurité aux exploitations familiales. Toutefois, les détracteurs de cette idée justifient leur position par le fait que le cadastre n'a aucune compétence pour intervenir dans la procédure concernant les terres du domaine nationale, mais ils craignent aussi le début de la privatisation des terres du domaine national car les détenteurs pourront facilement obtenir un bail.

œuvre ne sont pas clairement définies, mais il n’y a aucun consensus autour de cette problématique.

B- De l’impact de la formalisation foncière sur la sécurité juridique des exploitations familiales.

Sécurité, insécurité foncière, voici les maîtres-mots au cœur des débats sur les politiques foncières, justifiant toutes les réformes mêmes les plus absurdes et les plus discriminatoires. Dans le contexte du Sénégal, il est important pour analyser l’impact de la politique massive de formalisation des droits sur la sécurité foncière de voir ce que recouvre un tel concept. Il faut tout d’abord souligner que la sécurité foncière est un concept polysémique²⁰. Tantôt elle est présentée comme l’élargissement des prérogatives individuelles au détriment des formes de régulation collective, tantôt, elle est posée en termes d’assurance dans l’exercice des droits fonciers. Il n’y a de consensus ni sur son contenu ni sur les voies et moyens pour l’atteindre. Mais, tout le monde est d’accord sur le fait qu’elle est nécessaire pour un bon épanouissement des investissements dans l’agriculture.

En effet, la sécurité foncière n’a pas la même signification chez le paysan, petit producteur ou exploitant familial, et chez l’investisseur. Pour une bonne partie de ces acteurs venus se faire régulariser leurs terres que nous avons rencontré²¹, si le premier cherche à ce que les droits qu’il détient sur ses terres de façon légitime ne soient pas remis en cause sans raison et que s’ils sont contestés les mécanismes d’arbitrage les confirment, pour le second lui cherche à ce que les droits qu’il a acquis (que ce soit par voie légale ou par concession) soit légitimement reconnus et socialement acceptés et que le titre qui en sera issu puisse valoir de garantie auprès des banques et autres institutions financières. Vu sous cet angle, il est clair que la sécurité foncière n’est pas à confondre avec la propriété foncière, ni avec la nature (formelle ou informelle) des droits.

²⁰ On peut distinguer deux grands pôles, non antinomiques (Lavigne Delville *et al.*, 1998 ; Sjaastad and Bromley, 1997, 2000 ; pour une synthèse récente voir Arnot *et al.*, 2011). Le premier se réfère à la substance des droits, et notamment à l’étendue du faisceau de droits individuels (par rapport à l’étalon que constituerait la propriété privée). Le deuxième se réfère au niveau d’assurance quant à la possibilité d’exercice de ces droits dans la durée.

²¹ Ayant participé à ces politiques de formalisation foncière (MCA-S et PDIDAS), nos sorties sur le terrain étaient pour nous en tant qu’étudiante menant des recherches dans le domaine d’entretenir avec les détenteurs de terres qui venaient régulariser leurs droits.

Comme nous l'avons souligné dans la partie descriptive de cette étude, la formalisation foncière à travers les expériences du MCA et du PDIDAS se résume comme la plupart des projets de ce genre en Afrique de l'Ouest à l'émission de documents fonciers par les bénéficiaires marquant leur entrée dans la légalité, mieux, dans la modernité²². Or, il est à peine besoin de rappeler que la sécurité foncière qui constitue la base et le fondement d'une telle démarche ne peut se suffire à l'obtention de titre, surtout dans un contexte rural où la coutume a plus de valeur aux yeux des communautés. En zone rural, la propriété a un sens très spécifique. Ainsi pour reprendre les propos de J. Comby, en Afrique, « la borne n'a jamais créé le propriétaire et la propriété n'a pas toujours éprouvé le besoin de s'entourer de borne pour exister »²³. Il faudrait alors chercher dans la formalisation foncière d'autres éléments qui constitueraient des critères ou conditions de sécurité foncière si non nous serons tentés de penser que derrière cette politique se cache autre chose que le simple fait de l'égaliser des possessions coutumières. Cette préoccupation nous amène à nous poser un certain nombre de questions :

Quelle est donc le sens et la valeur ajoutée du droit d'usage par rapport au droit coutumier en zone rurale ? Quelle est la pertinence d'une telle politique fortement portée par les pouvoirs publics et les bailleurs au moment où la valeur juridique du droit d'usage est fortement discutée par ces mêmes acteurs et y compris la société civile²⁴.

Si nous appuyons la thèse que le titre quel qu'en soit la nature et la valeur juridique n'offre pas forcément une sécurité foncière à son détenteur, nous pouvons ainsi avancer l'hypothèse selon laquelle la formalisation des droits telle qu'elle a été initiée par le MCA et actuellement pratiquée par le PDIDAS repose sur vision réductrice des pratiques foncières dans la Vallée et que ses initiateurs ignorent ou ferment les yeux sur ses effets pervers sur les plans sociaux, politiques et économiques. Autant on ne peut assimiler les droits coutumiers à des droits insécures du seul fait de leur non-législation, autant on ne peut leur imputer l'essentiel des causes d'insécurité (les interventions de l'État et les pratiques d'accaparement foncier par les élites et les firmes privées sont des causes d'insécurité généralement plus sérieuses).

²² La théorie des droits de propriété établit un lien entre sécurité foncière (généralement assimilée à propriété privée avec titre) et développement économique, à travers l'incitation à l'investissement et le développement des marchés, en particulier le marché de la terre (qui doit permettre l'allocation de la terre aux producteurs les plus efficaces) et celui du crédit

²³ J. Comby, in, www.comby-foncier.com, p. 1. 4.P.

²⁴ Dans les multiples tentatives de réforme foncière qui se sont succédé au Sénégal, la question de la valeur juridique du droit d'usage dont dispose les utilisateurs du domaine national a fortement été posée.

En effet, les critiques de fond que nous portons à l'endroit de la formalisation foncières à partir des expériences de la Vallée sont nombreuses, mais intéressons-nous d'abord à celles d'ordre juridique.

D'un point de vue juridique. Appart lui avoir tendu le piège²⁵ de l'insérer dans un système auquel il a longtemps refusé de se soumettre²⁶, la formalisation foncière n'offre pas à son bénéficiaire un droit supérieur à celui dont il disposait jusque-là. Dans de nombreuses situations, disposer d'un document juridique ne garantit pas pour autant la sécurité des droits, surtout lorsque ce titre est aussi insignifiant que le droit d'usage qu'offre l'enregistrement au Sénégal²⁷. Aussi, en dissociant les droits coutumiers préexistants des processus sociopolitiques locaux de reconnaissance sociale qui les rendent exécutoires (ce qui est l'objectif ultime de la sécurisation par le titre), la formalisation leur fait subir une recomposition avec d'importants effets d'exclusion et d'insécurité sur une partie notable des populations rurales (notamment en ce qui concerne les droits délégués). Des exemples concrets issus des expériences de formalisation du MCA-S et du PDIDAS montrent qu'elle peut bien être discriminatoire. A supposer que la formalisation foncière offre une certaine sécurité juridique vis-à-vis du détenteur du titre, l'expérience dans la Vallée a montré que cette sécurité ne serait que partielle ou éphémère. En effet, sur beaucoup de cas, la formalisation n'a pas pu apporter des solutions juridiques à des problèmes juridiques. En Afrique, la terre appartient le plus souvent à la famille, qui n'a pas un statut juridique lui permettant de faire une demande de régularisation. Lorsque le cas a été posé par les communautés voulant formaliser leurs

²⁵ La communication qui précède les formalisations foncières est souvent assez bien construite. Il s'agit d'un magnifique discours qui passant par les personnes ressources auxquelles les communautés ont confiance qui tentent par tous les moyens de les convaincre sur l'urgence et l'utilité de légaliser leurs droits fonciers coutumiers. Souvent, aucune précision n'est faite sur la valeur juridique du document qui sera délivré. Etant formatrice sur le foncier dans certaines communes concernées, cette question revenait souvent lors des formations, « Le document qui nous sera délivré nous permettra-t-il de faire des prêts auprès des banques pour investir dans nos champs » ? Une réponse négative était toujours une surprise car selon les communautés, « comment l'Etat peut-il déployer autant de moyens pour ne rien nous offrir » ?

²⁶ Après l'indépendance du Sénégal, le bilan sur le foncier a montré que malgré les multiples efforts du colonisateur qui visaient à amener les paysans à immatriculer leurs terres, une infime partie des terres était soumise à ce régime. Les paysans n'ayant jamais été convaincu de la nécessité de suivre une telle procédure ont continué dans la même lancée après l'indépendance. La loi sur le domaine national n'a pas pu les faire changer d'avis.

²⁷ Les articles 19 du décret n° 64 573 du 30 juillet 1964 et 3 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 pris en application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 portant loi du domaine national disposent : « l'affectation des terres du domaine national ne confère qu'un droit d'usage » ; « Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction, notamment par vente ou location ».

terres familiales, les solutions proposées ont été précaires et non durables²⁸. La procédure ainsi mise en place ne prend pas en compte les droits collectifs. Elle est visiblement porteuse d'exclusion partout où l'appropriation de la terre repose sur un principe de patrimoine foncier familial ou sur des ressources communes²⁹. Pour dire que toute le monde ou toutes les terres n'ont pas le privilège d'entrer dans la légalité.

Au Sénégal les conditions d'accès aux terres du domaine national posées par la LDN sont critiquées pour manque de précision et par conséquent étaient porteuses d'insécurité foncière. La formalisation foncière en tant que promotrice de la sécurité foncière devait pouvoir dans sa procédure d'affectation reconsidérer ou repréciser ces critères. Mais, en termes de rigueur dans l'application de la loi, la formalisation n'est pas d'un grand apport car les collectivités locales malgré les formations dont elles bénéficient appliquent la loi avec les même insuffisances. L'affectation par la commune d'une parcelle traditionnellement utilisée sous le droit coutumier se fait dans le cadre de la formalisation foncière sous le même régime avec toujours une définition du terme de mise en valeur qui reste encore flou après plus d'un demi-siècle d'application. En effet, il en ainsi parce que les procédures n'étant pas clairement définies par la loi, à charge pour les institutions (communes, et autres acteurs impliqués) de se répartir et d'en assurer la finalisation opérationnelle.

Il est également intéressant de noter que malgré le discours sur « le légal et le légitime », les procédures préexistantes d'enregistrement des mutations (qui s'appuient sur des petits papiers avec différentes modalités de validation par des instances officielles), sont complètement passées sous silence. C'est le cas pour les achats-ventes mais également pour les transmissions par héritage, et notamment pour les morcellements qui sont enregistrés sous le format « désaffectation-affectation ».

²⁸ Le problème de la formalisation des parcelles familiales s'est posé pour la première fois dans la commune de Gandon. Un chef de famille voulant garder le statut familial de ses terres avait introduit une demande au nom de la famille. Concrètement, cette demande n'étaient juridiquement pas recevables et avait fait l'objet de rejet de la part du contrôleur qualité. Les cas s'étant répétés, l'expert en charge de la formalisation avait proposé soit de les transformer en GIE (ce qui était plus probable mais se heurta à l'attachement des paysans à la coutume) ou de les porter au nom du chef de famille qui va bénéficier de la procuration de l'ensemble des membres de la famille. Le caractère précaire et juridiquement peu valeureux de la procuration, y compris l'absence de signature des membres absents de la famille s'opposa à une telle proposition. Depuis, le PDIDAS rencontre le même problème et aucune solution durable n'a encore vu le jour.

²⁹ Le faisceau de droits est une réalité forte dans les milieux ruraux africains où les différents droits et les modes d'accès à la terre sont déterminés par le statut social du groupe familial ou la position de l'individu au sein du groupe familial.

Les doutes quant à une possible sécurité des exploitations familiales issue de la formalisation foncière est encore plus grand quand on mesure les effets pervers qu'elle occasionne.

Paragraphe 2 : Acquis et effets pervers de la formalisation foncière dans la Vallée

La pratique de la formalisation des droits sur la terre laisse apparaître énormément de limites qui font douter plus d'uns sur la pertinence de cette politique comme option de sécurisation foncière (A). Néanmoins, des acquis sont visibles (B).

A- Les effets pervers de la formalisation foncière

Le cercle vertueux entre formalisation des droits et développement requiert des conditions spécifiques, rarement réunies dès le départ et qu'il faut être capable de construire. Faute de cela, les opérations de formalisation aboutissent à accroître les arbitrages, la confusion et les conflits³⁰. Dans la Vallée du fleuve Sénégal, l'expérience a montré que la formalisation a été le théâtre d'un nombre important de conflits fonciers. Toutefois, il faut garder à l'esprit que les conflits les plus importants sont les conflits à venir. En effet, cette crainte vient du fait que cette politique massive de formalisation des droits sur la terre n'est pas une demande sociale. Les communautés n'ont jamais demandé que leur détention coutumière soit régularisée. Lorsque la société civile faisant la situation des accaparements de terre et a lancé un cri de cœur de la situation d'insécurité foncière des communautés³¹, elle ne se doutait pas que les pouvoirs publics allaient servir le plat de l'enregistrement des droits comme une panacée qui mettrait fin à cette situation de précarité foncière. La formalisation est promue et vendue aux populations comme une opportunité unique qui une fois manquée pourrait être drastique pour ceux qui n'enregistreront pas leurs droits. Cet engouement pour l'obtention du titre pourrait à l'avenir être source de beaucoup de problèmes, et rendrait la gestion foncière encore

³⁰ « La formalisation des droits sur la terre dans les pays du sud : Dépasser les controverses alimenter la stratégie » Comité technique : « foncier et développement », Mars 2015. p. 13.

³¹ Au Sénégal, des organisations de la société civile comme Enda Pronat et la COPAGEN, conscientes des risques qu'encourent les communautés locales, ont tiré la sonnette d'alarme. Cela s'est traduit par des campagnes de sensibilisation au niveau national et international, à travers des plateformes comme le CRAFS dont la mission est d'alerter les décideurs politiques. Au niveau de la sous-région, ce combat s'inscrit dans un contexte marqué depuis 2004, par les injonctions des bailleurs de fonds, en faveur de politiques publiques destinées à faciliter l'installation des investisseurs étrangers (Cf. site internet de l'APIX : <http://investinsenegal.com/-Services-aux-investisseurs-.html>).

beaucoup plus complexe. Les exemples qui permettent d'illustrer ces propos sont nombreux.

Dans la pratique de la formalisation foncière, il est arrivé que des pères ou mères de famille enregistrent à leurs noms des terres appartenant à leurs fils, filles, neveux ou nièces au motif que ces derniers sont absents ou sont à l'étranger et qu'il ne faudrait rater une telle opportunité de se faire reconnaître aux yeux de la loi. Qu'advient-il si la personne dont le nom figure sur le document est de mauvaise foi (possibilité d'appropriation de la parcelle d'autrui, vente illégale etc.) ou si entre temps elle meurt et que la question de l'héritage se pose. C'est le même cas aussi du mineur qui a hérité d'une terre ou bénéficié d'un don de terre qu'il souhaite formaliser³² et que la pratique de la formalisation enregistre ladite parcelle au nom de l'un des parents.

Un autre cas qui pourrait éventuellement être source de conflits à l'avenir concerne l'enregistrement des anciens périmètres irrigués villageois (PIV) et des GIE. L'enregistrement de ses parcelles appartenant à un groupe de personnes ou d'un village tout entier se fait parfois au nom du représentant ou président du GIE et du chef de village lorsque des problèmes de papiers légaux instituant ces groupements font défaut. Le plus souvent, ces cas font l'objet de contestations de la part d'un ou d'un petit groupe de personnes membres. Toutefois pour les cas dont l'enregistrement a abouti, il ne sera pas surprenant de voir des conflits naître dans le futur.

Un autre effet, qui est aussi pervers que discriminatoire concerne la formalisation des droits des allochtones sur les terres qu'ils exploitent. La formalisation foncière n'est pas en leurs faveur. Pour ce groupe marginalisé et exploitant la plupart du temps des terres qui ont été prêtées à leurs ancêtres, la formalisation quoique la détention est ancienne est quasi impossible. L'expérience du MCA a montré des habitants d'un village entier se voir refuser le droit de formaliser les terres qu'ils exploitent par leurs voisins au motif que les terres en question appartenaient à leurs ancêtres³³.

Dans la pratique de l'enregistrement des droits, l'expérience a montré que la procédure est rarement achevée. Cet inachèvement juridique est dû premièrement à l'absence de

³² Ces cas sont nombreux. Avec l'expérience du PDIDAS on en a recensé dans la commune de Ndiébène Gandiol.

³³ Le village de Minguène boye et de Ngai dans la commune de Gandon.

maitrise de toute la procédure par les bénéficiaires et en second lieu au coup qu'implique le paiement des frais de bornage³⁴.

La formalisation foncière reste muette et silencieuse face à des problématiques sensibles qui gangrènent la bonne gouvernance foncière dans la Vallée. En plus de ne trouver de solutions concrètes sur les droits collectifs sur la terre et des droits délégués, aucuns mécanismes de contrôle ou de réglementation des transferts de droits n'est préalablement mis en place. Certaines mauvaises pratiques continuent ainsi à se développer massivement. Néanmoins, des acquis considérables sont notés dans les zones d'intervention des projets grâce à cette politique de formalisation foncière.

B- Les acquis de la formalisation foncière dans la Vallée

Auparavant, dans les communes situées dans la Vallée, la situation des occupations étaient assez confuses. On voyait entre autres comme il est souligné dans la note méthodologique du projet AIDEP³⁵:

- La détention traditionnelle d'une terre du domaine national sans délibération ;
- L'obtention d'une délibération foncière sans document de preuve et de traçabilité dans les documents officiels comme le registre foncier ;
- L'obtention d'une délibération sans dossier foncier contenant les croquis et coordonnées GPS de la parcelle ;
- L'obtention d'une délibération mais n'a jamais obtenu un extrait de délibération car n'ayant jamais finalisé la procédure en payant les frais de bornage.
- Une délibération sans connaissance exacte de la situation géographique de la parcelle etc.

Au vu de ces nombreuses insuffisances, et des opportunités fortes de développement que la Vallée représente dans l'échiquier national, le MCA-S dans sa première phase (LTS01) avait développé des initiatives dans l'optique de réduire ces distorsions en faisant un

³⁴ Dans la commune de Gandon, l'agent foncier nous a confié que jusqu'au début de la formalisation du PDIDAS en 2017, 50% des parcelles formalisé depuis MCA (2014-2015) n'avait pas encore fait l'objet d'installation faute pour les bénéficiaires de s'être acquitter des frais de bornage.

³⁵ Méthodologie de formalisation foncière dans les 10 commune du projet AIDEP, février 2018. V 4.0. GEOFIT SAED AFD.

important travail de mise au point. Ce travail préalable sur l'état des lieux a permis au projet d'avoir par le biais d'enquêtes quantitatives et qualitative une situation de référence, une cartographie et un système d'information géographique, un diagnostic institutionnel des acteurs de leurs rôles, responsabilités, ainsi que l'état des pratiques et des outils de gestion et du cadre légal et réglementaire qui les régit.

Lors de la deuxième phase (LTS02) ; destinée à appuyer les Collectivités locales à la formalisation et à la délivrance des titres d'affectation des terres, le projet avait mis en place un important dispositif dans le but d'accompagner les acteurs du foncier. Il s'agissait dans un premier temps de réactualiser des outils existant³⁶, mais qui n'étaient pas appliqués comme la fiche de demande, le registre de dépôt des demandes, les registres fonciers, le système d'information foncière, les POAS, la CDI etc. Dans un second temps, le projet a développé au profit des collectivités locales des outils novateurs et adaptés pour inciter et pérenniser une gouvernance foncière participative. Il s'agit des manuels de procédure de gestion et d'affectation des terres, le registre des conflits, etc.

Le déploiement de l'ensemble de ces outils s'est accompagné de la mise en place d'un cadre institutionnel d'appui à la sécurisation foncière (Comité Technique d'appui à la sécurisation foncière) et de règlement des conflits (Médiateurs des conflits fonciers et commission de prévention et gestion des conflits) pour faciliter la mise en œuvre des outils mis en place et améliorer la gouvernance au sein de l'administration foncière.

Le PDIDAS sur les pas du MCA a développé parallèlement à sa politique de formalisation les mêmes activités en allant plus loin avec la mise en place des bureau fonciers qui était une des recommandations fortes du MCA à la fin du projet. Ces bureaux fonciers constituent aujourd'hui constitue une innovation de taille fortement appréciée par tous les acteurs, et une réponse aux difficultés de gestion foncière des communes. L'opérationnalisation des bureaux fonciers par les procédures de régularisation foncière documentées et validées pose les jalons de l'ébauche d'un cadastre rural qui constitue une préoccupation des pouvoirs publics³⁷ et un autre objectif à atteindre par ledit projet.

En effet, même si nous ne pouvons pas affirmer sans risque d'erreurs que la formalisation des droits garantit une sécurité foncière des exploitations familiales, ces multiples actions posées montrent que des acquis importants ont vu le jour. La formalisation a quand

³⁶ Le Projet d'Appui aux Communautés rurales (PACR) en 2008 a mis en place les premiers outils dans la Vallée.

³⁷ NOTE SUR NICAD

même le mérite d'avoir posé les jalons pour une harmonisation du cadre de gestion foncière face à l'imbricatio juridico-foncier des occupations sur l'espace et à éclairer les communes sur les occupations foncières ainsi que sur le disponible foncier. En effet, elle constitue une avancée notable dans un processus de décentralisation dans la mesure où les activités qui l'accompagnent permettent aux communes de jouer pleinement leur rôle et de renouer avec une compétence qu'elles n'exerçaient d'habitude que très rarement. Les activités de renforcement de capacités organisées parallèlement à la délivrance des titres d'affectation ont permis aux différents acteurs du foncier de se familiariser avec les outils tout en assurant une bonne gouvernance dans la gestion foncière. A ce titre, le MCA dans ces zones d'intervention avait organisé 147 sessions de formation sur différents thèmes (SIG, Manuel de procédures, POAS, CDI, Genre, Outils fonciers, Archivage etc.) et qui ont vu la participation de 5018 acteurs et personnes ressources³⁸. Elles ont joué un rôle important dans les changements de comportement et de l'éveil de conscience des acteurs. Il est évident que la sécurité foncière d'une personne commence par l'accès à l'information foncière. En effet, pour faire face aux vagues d'investisseurs qui envahissent la zone, les acteurs doivent être préparés afin qu'ils puissent donner un consentement libre, éclairé et en connaissance de cause comme le préconisent certains instruments régionaux et internationaux. Sur ce les activités de renforcement de capacités ont permis à tous les acteurs, selon leurs orientations fonctionnelles d'appréhender les problématiques et défis qui les interpellent au quotidien dans la gouvernance foncière locale.

La Formalisation foncière a tout de même fait de la Vallée du fleuve Sénégal une zone de référence en termes de maîtrise du foncier par les acteurs et de la disponibilité des outils qui n'existent quasiment pas encore dans les autres régions du Sénégal³⁹. Toutefois, ces acquis doivent être maintenus et la formalisation restructurée si nous voulons lui faire pleinement jouer son rôle dans la sécurisation foncière.

Quelques recommandations : Pour un autre type de formalisation foncière

³⁸ Voir le rapport sur la capitalisation des résultats des activités foncières du MCA-S, septembre 2015, p. 44.

³⁹ La Vallée constitue une zone pilote d'expérimentation des outils de sécurisation foncière depuis les années 2000. Aujourd'hui il y a une unanimité sur la nécessité de les institutionnaliser et de les vulgariser dans toutes les régions du Sénégal.

La sécurisation foncière ne se repose pas uniquement sur la formalisation des droits sur la terre. Cette dernière est juste une dimension des politiques foncières. Toutefois, elle a une part dans l'atteinte des objectifs de sécurisation. Le foncier est plus qu'un simple facteur de production, c'est un rapport social qui a des dimensions économiques, politiques, juridiques, techniques et institutionnelles. Donc une formalisation doit intégrer dans sa dynamique de sécurisation toutes ces dimensions. A ce propos, la grille dégagée⁴⁰ par M. P. D'Aquino et M. S. M. Seck, pourrait être un bon indicateur. Dans cette grille il ressort trois dimensions de sécurisation foncière à savoir :

- « La sécurisation de la facette « purement » anthropologique, qui contient, en particulier, les dimensions identitaires, symboliques, les relations sociales qui passent par la terre et qui au-delà structurent la société, symbolisent ou confortent ses valeurs, etc.
- La sécurisation de la facette économique, c'est-à-dire de l'utilisation de la terre comme ressource économique dans un processus de développement économique
- La sécurisation de la facette socio-environnementale, c'est-à-dire la sécurisation des usages locaux de la terre et des ressources naturelles ».

En effet, sur l'intégration de ces trois dimensions par la formalisation des droits, le projet relatif à l'Agriculture Irriguée et Développement Economique des Territoires ruraux de Podor (AIDEP)⁴¹ dans le Fouta peut bien servir de cas d'école. Ce projet financé par l'AFD et dont la SAED est le maître d'ouvrage délégué est en train de poser les jalons d'un « autre type de formalisation foncière », intégrant ainsi la dimension économique et environnementale de la sécurisation foncière. En effet, la particularité de la formalisation des droits de ce projet et qui fait aussi du coup son atout c'est d'intervenir juste après la fin de deux programmes phares d'appui à la sécurisation foncière au niveau de la Vallée du Fleuve Sénégal : PACR-VFS et MCA-Sénégal en plus des actions menées depuis toujours par la SAED. Aussi le chef de mission de ce projet, pour avoir été l'expert foncier qui a

⁴⁰ P. D'Aquino. S. M. Seck, « formaliser ou sécuriser ? leçons de l'expérience sénégalaise dans la vallée du Sénégal », février 2017

⁴¹ Aujourd'hui, le Projet AIDEP, qui intervient dans 10 communes du département de Podor (Fanaye, Ndiayene Pendao, Guédé, Gamadji, Dodel, Doumga Lao, Médina Ndiathbé, Bokki Dialloubé, Mery, Mbolo Birane) veut implémenter ces outils fonciers déjà éprouvés dans certaines communes qui ont eu la chance de bénéficier du PACR et/ou du MCA

coordonné la même activité dans le programme de sécurisation foncière du MCA-S a su tirer des leçons de cette expérience.

L'approche AIDEP est d'abord intéressante du point de vue des préalables qu'elle a posé et qui ont constitué le socle de sa démarche. Le projet a fortement mis à ses débuts sur la communication et l'implication des acteurs avec qui il a dégagé les prérequis et stratégies nécessaires pour une bonne descente sur le terrain. Parmi ces bonnes pratiques nous pouvons citer :

- Ce sont les communes elles-mêmes ont proposé au projet des zones prioritaires à formaliser ;
- Les résultats de la commune pilote (Fannaye) ont été partagés et validés par l'ensemble des acteurs et des autorités décentralisées et déconcentrés avant le démarrage de l'activité de formalisation dans les autres communes ;
- Un important dispositif pour accompagner les femmes par la mise en place de jardins et fermes agricoles ;
- Le projet assure une bonne cohérence entre les outils de sécurisation mis en place et l'activité de formalisation foncière (co- sif, commission domaniale élargie, CTASF etc.) ;
- Les bureaux fonciers sont intégrés dans les bâtiments des commune, l'agent foncier est un agent recruté et payé par les communes dans un souci de durabilité et de pérennisation ;

L'approche AIDEP constitue aujourd'hui dans la vallée un exemple de bonne pratique à vulgariser. Mais au-delà, Il est important que la formalisation comme toute autre action pratiques de sécurisation foncière dans les communes anticipe en trouvant des solutions locales au problèmes fonciers pour servir de base aux future réformes. Ce qui signifie que la formalisation foncière doit obligatoirement poser certains préalables :

- Plutôt que de chercher à formaliser que les droits sur les parcelles, il faut réfléchir sur des mécanismes efficaces et fiables de formalisation des transactions, en institutionnalisant les procédures locales pour leur donner rigueur et validité juridique ;
- Créer un lien entre formalisation des droits et développement.

- Réconcilier la légalité et la légitimité dans toute ses dimensions c'est-à-dire par une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, quelle que soit leur origine et leur nature (droit coutumiers individuels, collectifs, superposés, délégués etc.)
- Instaurer au préalable un dialogue public afin d'implication tous les acteurs dans le but d'identifier ensemble les besoins en termes de sécurité et discuter sur l'opportunité ou non de formaliser. Car ce n'est que par ce consensus que les pouvoirs publics parviendront à prendre en compte et institutionaliser solutions pratiques qui seront issu de la formalisation dans les réformes.
- Prendre conscience que la véritable garantie ne peut être apportée que par l'autorité publique représentant l'intérêt général. Si cette autorité est faible, absente, corruptible, hésitante ou exagérément dominée par la protection des intérêts d'une minorité, nul titre ne suffit à garantir la sécurité des transactions si un consensus « *a minima* »⁴² ne légitime pas l'exercice des droits invoqués.

⁴² E. Le Roy, « Le mystère du droit foncier Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la propriété privée de la terre dans le décollage des économies des sociétés du « Sud », p. 2. Paru dans Christoph Eberhard (dir.), Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens, Pondichery, Institut Français de Pondichéry, 2007, 549 p (57-88)