

## Introduction

« *La gestion foncière au Sénégal présente un visage assez complexe engendrant des interrogations, des suspicions, des malentendus, des enjeux, des défis, mais aussi des conflits, tant son contenu, ses contours, ses ambitions sont peu ou mal connus par les acteurs* »<sup>1</sup>. Depuis quelques années, la question de la gouvernance foncière<sup>2</sup> « *connaît à nouveau un regain d'intérêt dans le champ des politiques de développement et dans celui de la recherche puisque ses enjeux sont multiples et s'imposent à nous : accroissement de la productivité du secteur agricole, réduction de la pauvreté, durabilité socio-environnementale, sécurité alimentaire, prévention des conflits etc...* »<sup>3</sup>. Dans cette Afrique du XXI siècle, « *la question foncière revient de manière insistante et incontournable* »<sup>4</sup>.

Au nom des principes de bonne gouvernance<sup>5</sup> qui émergent en Afrique, la gestion des ressources foncières n'échappe pas à de fortes critiques dans le terrain de la planification, suivi et évaluation des politiques publiques. Aujourd'hui, en Afrique, on assiste à des tensions autour de la transparence dans la gouvernance<sup>6</sup> des ressources naturelles, et ceci dans un contexte de montée en puissance du libéralisme économique et de la corruption foncière. Cette situation appelle à des réflexions profondes autour de l'action publique et des dynamismes fonciers en cours au Sénégal pour en faire ressortir les éventuelles menaces des acteurs étatiques et non étatiques. Les politiques foncières s'inscrivent dans le champ de l'action publique qui « *correspond à l'ensemble des effets consécutifs aux interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs sociaux intéressés par les décisions publiques* »<sup>7</sup>. On entend par dynamismes fonciers l'ensemble des logiques juridiques, politiques, économiques voire même socio-culturelles autour du foncier, animées par l'intervention de divers acteurs aux intérêts parfois divergents. Ces acteurs peuvent être

---

<sup>1</sup> Voir le Rapport d'étude présenté par Dr. Abdou Aziz Sow lors de la préparation du PDIDAS (Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal), juin-juillet 2012, p.9.

<sup>2</sup> V.d. Molen P. and Tuladhar A (2006). *Corruption in Land Administration* ; XXII FIG Congress, Munich, Germany, oct. 8-13,2006.

<sup>3</sup> J-P. COLIN, P.-Y. Le MEURE, E. LEONARD (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, 534pp, cité par Sédagban H. F. KAKAI dans son article relatif à « La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin », juillet 2014, p.21, in [afrilex.u-bordeau4.fr](http://afrilex.u-bordeau4.fr), consulté le 28/06/2019 à 12H 25mn.

<sup>4</sup> « Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'océan indien à l'orée du XXI siècle » in *Retour au foncier*, Paris, Karthala, 2002, p. 237.

<sup>5</sup> **Civic participation and pro poor budgeting, UNDESA (2005)** : la bonne gouvernance inclut les éléments de « l'équité », la participation, la transparence etc....

<sup>6</sup> UN-Habitat slides series ; Good Land Governance Policy Paper ; Land Equity International (2008).

<sup>7</sup> D. ALCAUD, L. Bouvet, J-G. Contamin et al, Dictionnaire de sciences politiques et sociales, Paris, éd. Dalloz, 2014, p.253.

étatiques, infra étatiques, de niveau intermédiaire et même non étatiques. Donc c'est l'Etat et ses entités centralisées, déconcentrées et décentralisées, mais aussi les acteurs privés nationaux et transnationaux. Ces acteurs interviennent dans un contexte de développement de la mal gouvernance dans toutes ses formes<sup>8</sup>.

L'étude d'un tel sujet n'est pas dépourvue d'intérêt. Théoriquement, cette étude nous permet de comprendre les controverses doctrinales et politiques autour d'une réforme foncière idéale qui aboutirait à une gouvernance foncière porteuse de développement. En pratique, ce sujet permettra de rebondir sur la question de savoir si les actions des acteurs étatiques et privés impactent négativement ou positivement sur la gouvernance foncière. Aussi, le suivi-évaluation des politiques foncières occupe une place centrale dans un contexte d'insécurité, d'accaparement et de corruption foncière. Dès lors, qu'est ce qui caractérise cette menace probante des acteurs étatiques et privés dans les dynamismes fonciers, encadrés par l'action publique au Sénégal ? Autrement dit, les nouvelles dynamiques imposées par l'action publique encouragent-elles la transparence dans la gouvernance des ressources foncières au Sénégal?

Dans un contexte de gouvernance foncière problématique en Afrique en général et au Sénégal en particulier, ces nouvelles dynamiques ne militent pas en faveur de la transparence<sup>9</sup> recherchée et du coup représentent une menace probante, caractérisée par des risques potentiels d'insécurité foncière au sens large du terme **(I)**, et par des dynamiques d'accaparement à grande échelle des ressources foncières **(II)**.

## **I. Une menace caractérisée par des risques potentiels d'insécurité foncière**

Le système foncier sénégalais présente des caractéristiques particulières avec l'adoption de la loi de 1964<sup>10</sup>. Cette législation suivie par d'autres textes législatifs et réglementaires<sup>11</sup> n'a pas réussi à apporter des solutions définitives aux questions

---

<sup>8</sup> Abdoul MBAYE, ex - premier ministre sous le président Macky Sall, affirmait lors de l'installation de la commission nationale de réforme foncière au Sénégal le 27 mars 2013 : « *Aujourd'hui, la gouvernance foncière au Sénégal est malade, malade de ses textes dont beaucoup ont vieilli (à commencer par la loi sur le domaine national), malade des transformations économiques, sociales et démographiques auxquelles elle n'a pas su s'adapter, malade également du comportement de certains acteurs qu'ils appartiennent à l'Etat ou aux collectivités locales* », in [www.gouv.sn](http://www.gouv.sn)

<sup>9</sup> Zakout W., Wehrmann., Torhonen M-P, 2006. *Goog Governance in land administration : Principles and Good Practice*

<sup>10</sup> Loi n°=64-46 du 17 juin 1964 portant loi sur le domaine national, JORS n°=3692 du 11 juillet 1964.

<sup>11</sup> Les lois n°=76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat et n°=76-67 du 02 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORS n°=4506 du 28 juillet 1976 ; les décrets n°=64-573 du 30 juillet 1964 portant application de la loi sur le domaine national JORS n°=3699 du 29 août 1964 ; et n°=72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, modifié par les décrets n°=80-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986, J.O n°=4260, p. 1894.

d'insécurité foncière ; ce qui fragilise les mesures de sécurisation foncière (A) et sème les germes d'une privatisation éventuelle du foncier (B).

### **A. Le caractère fragile des mesures de sécurisation foncière**

La question d'une bonne gouvernance foncière avec l'éradication des problèmes d'insécurité et de corruption foncière étaient au cœur des débats dans les différentes phases du processus de réforme foncière<sup>12</sup> au Sénégal. L'échec répété de ces politiques de réforme se traduit par l'édiction de mesures inadaptées au contexte local (1) ; ce qui engendre logiquement d'impacts négatifs sur la protection des droits fonciers des administrés (2).

#### **1. Des mesures inadaptées au contexte local**

« *L'idée d'appropriation de la terre a été une donnée permanente de toutes les civilisations* »<sup>13</sup>. C'est pourquoi l'Etat, dans ses dynamiques de planification, suivi et évaluation des politiques publiques, devrait toujours prendre en considération la dimension de l'insécurité foncière<sup>14</sup> qui découlerait d'une mise en œuvre défectueuse de ces politiques. Les tentatives de réforme foncière aboutissent généralement à des mesures inadaptées au contexte local (la population qui y vit est en majorité réfractaire aux changements<sup>15</sup>). Selon Paul Mathieu, « *les mécanismes de gestion foncière effective sont tirillés entre la prétention formelle du monopole foncier de l'Etat et les influences bien réelles [...] des pouvoirs publics locaux* »<sup>16</sup>. L'insécurité foncière<sup>17</sup> et l'accès précaire aux autres ressources naturelles peuvent être des indicateurs pertinents de la marginalisation des producteurs dans les processus de transformation de l'agriculture et des autres activités connexes.

---

<sup>12</sup> Voir le cas de la République du Bénin, *Etude d'impact des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin*, Cotonou, 2006, p.31-33.

<sup>13</sup> Discours d'usage prononcé par Mme Dieynaba Hanne Sow (juge au tribunal hors classe de Dakar), Audience de rentrée solennelle des Cours et tribunaux sur le thème : « *Le droit à la terre* », Cour de Cassation, Volume II, 12 janvier 2005, p. 9.

<sup>14</sup> UN-Habitat/GLTN (2008). *Secure Land Right for All*.

<sup>15</sup> Voir Samba TRAORE, « De la divagation des champs : Difficulté d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastorale au Ferlo (Sénégal) », in *Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest : Dynamiques foncières et intervention publiques*, Paris, éd. Karthala-URED, 2000, p.249.

<sup>16</sup> Paul Mathieu, « La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politique », in *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique : Conflits, gouvernance et turbulence en Afrique de l'Ouest et centrale*, Paris, L'Harmattan, n°=23-24, 1996, p.34.

<sup>17</sup> Etienne Le ROY, « L'émergence du droit foncier local au Sénégal », in *Dynamique et finalité des droits en Afrique*, Paris, Economica, 1980

De même, l'inadéquation des mesures de réforme des politiques foncières en milieu rural s'explique à travers « *l'accaparement des organes décisionnels par les élites traditionnelles* » et « *le détournement ou le contournement de la logique de l'Etat* »<sup>18</sup>. Ainsi, les mesures de sécurisation foncière resteraient fragiles car les autorités traditionnelles ont gardé leur pouvoir d'influence sur les instances décisionnelles locales. Cette situation qui favorise une insécurité foncière dans l'espace décentralisé<sup>19</sup>, pose les défis de la transparence dans la gestion des ressources foncières au Sénégal et impacte négativement sur la protection des droits fonciers des administrés.

## **2. Des impacts négatifs sur la protection des droits fonciers des administrés**

Le caractère fragile des mesures de sécurisation foncière<sup>20</sup> engendre des impacts négatifs sur la prétendue protection des droits fonciers des administrés. En fait, le foncier est un cadre d'intervention de différents acteurs aux intérêts divergents, et dans cette dynamique, les droits fonciers des citoyens sont fréquemment violés. « *Aujourd'hui, la dichotomie public/privé se transforme en contradiction dans le cadre de la décentralisation. La question du partage des ressources entre l'Etat central et ses collectivités décentralisées pose des problèmes relatifs à l'aménagement du territoire et à l'affectation des ressources foncières...* »<sup>21</sup>. Ainsi, la question de la décentralisation des ressources foncières devrait occuper une place de choix dans la réforme et l'évaluation des politiques foncières pour éviter un monopole foncier abusif de l'Etat. Ceci aurait permis aux administrés de participer activement à la gestion des affaires publiques<sup>22</sup>, y compris en matière de gouvernance foncière. C'est ainsi que Paul Mathieu fustige « *les stratégies foncières anticipatives et les méthodes de plus en plus opportunistes et individualistes (« chacun pour soi » ; « la fin justifie les moyens ») dans des situations de compétition foncière* »<sup>23</sup>.

Selon le professeur Ibrahima DIALLO, « *un des enjeux de la décentralisation, surtout en matière foncière, devrait être la construction de contre-pouvoirs démocratiques assurant une prise en compte des intérêts des groupes dominés et limitant par la même occasion les*

---

<sup>18</sup> Ibrahima DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp.294-297

<sup>19</sup> IBIDEM. p. 318.

<sup>20</sup> Ph. Lavigne DELVILLE, A. Durant-LASSERVE (sous la dir.), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud*, Comité technique « Foncier et développement », juin 2009, p.14.

<sup>21</sup> « *Actualité des politiques foncières en Afrique centrale : le cas de Zimbabwe et de l'Afrique du Sud. Un paysage inégalitaire et ségrégué par le développement séparé* », in *Retour au foncier*, Cahiers de l'Anthropologie du Droit, Paris, Karthala, 2002, p.45 et s.

<sup>22</sup> Voir l'Article 102 de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, (modifiée par la loi référendaire n°=2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la constitution).

<sup>23</sup> Paul Mathieu, « *La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politique* », Op. Cit, p.36.

*abus de pouvoirs des autorités locales* »<sup>24</sup>. Parallèlement, au Sénégal, le juge de l'administration a tendance à sanctionner l'abus de pouvoir des autorités, touchant les droits fonciers des administrés. D'abord, le juge de l'excès de pouvoir a censuré la décision de l'administration portant atteinte à la propriété individuelle<sup>25</sup>. Ensuite, il sanctionne une décision administrative touchant à la propriété individuelle et au droit de logement<sup>26</sup>. Enfin, le juge conclut à l'annulation de l'arrêté d'un préfet qui suspend, pour une durée indéterminée et en dehors de toute procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, toutes opérations sur un terrain appartenant à la collectivité Leboue de Ouakam<sup>27</sup>. Bref, l'absence d'une maîtrise du système de sécurisation foncière peut occasionner des risques de privatisation du foncier.

## **B. Les risques de privatisation du foncier**

Au Sénégal, dans les dynamismes de l'action publique, l'attention doit être portée sur les éventuelles menaces des acteurs étatiques et non étatiques qui se dessinent à travers l'ouverture risquée du marché foncier (1) et la logique de marchandisation des terres (2).

### **1. Une ouverture risquée du marché foncier**

La transparence<sup>28</sup> est un élément essentiel dans le fonctionnement d'une gestion foncière, notamment en raison de la rareté des informations claires et crédibles sur les lois foncières et les politiques, la disponibilité des terres, les prix des terrains et des transactions<sup>29</sup>. Ainsi, les politiques de réforme foncières doivent nécessairement prendre en considération les dangers d'une ouverture non contrôlée des marchés fonciers. Aujourd'hui, avec la montée en puissance d'un libéralisme économique sauvage et d'une corruption foncière menaçante, le danger guette de partout le bien être socio-économique des populations.

---

<sup>24</sup> Ibrahima DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Op. Cit. p.295.

<sup>25</sup> CE du Sénégal n°=30 du 29 juillet 2004, Abdou F. Diakhoumpa et Mama Diakhoumpa C/t Conseil rural de Tambacounda (Inédit).

<sup>26</sup> CE du Sénégal, 17 août 2000, Bada Diouf et autres contre Etat du Sénégal, in Bulletin des arrêts, CE, 2000, p.12 et s.

<sup>27</sup> Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°=61 du 24 novembre 2016, Collectivité Leboue de Ouakam c/t Préfet de Dakar, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême, n°=11-12 ; 2016, p.244.

<sup>28</sup> UN-habitant and ITC (2007). Final Report : Expert Group Meeting on Transparency in Land administration ; A Capacity Building Agenda for Africa ; Nairobi, Kenya, 29-31 January 2007.

<sup>29</sup> **Auguste ILOKO**, *Le droit des parcelles de terrain au Congo, Tome I : Droits fonciers coutumiers, Acquisition des parcelles de terrain*, L'Harmattan, Paris, 1<sup>ère</sup> éd.2010, pp.196 - 227.

Au Sénégal, la privatisation du foncier<sup>30</sup> présenterait certains risques surtout pour les paysans sans moyens. En effet, on sait que l'ouverture du marché foncier favorise l'agrobusiness commercial intensif. Que dire alors des investisseurs privés disposant de gros moyens (agro businessmen privés) face à des paysans en majorité pauvres ? Et les exigences et besoins des générations futures<sup>31</sup> ? Et les exigences de l'environnement<sup>32</sup> ? Autant d'interrogations qui inquiètent la Commission nationale de concertation et de coopération des ruraux et tout citoyen averti des défis actuels du développement durable<sup>33</sup>. Selon l'analyse de certains des membres de la doctrine, « *l'avenir du système foncier sénégalais est davantage assombri par des velléités de privatisation* »<sup>34</sup>. Cette situation cache une forme de corruption foncière déguisée dans la dynamique de l'action publique au Sénégal<sup>35</sup>. En fait, lorsque l'administration foncière est opaque<sup>36</sup>, il est difficile de savoir qui est responsable de quoi, les étapes et le temps requis pour traiter les transactions, les moyens et les voies de recours etc...

## 2. Une logique de marchandisation des terres

La réforme foncière enclenchée en 2013 au Sénégal envisageait d'instaurer un cadre juridico-institutionnel et socio-économique attractif. Ainsi, le foncier se situe entre deux feux contradictoires : les défis de la sécurité juridique et les exigences du développement économique. Cette contradiction peut déboucher sur une logique de marchandisation des terres. Précisons que la vente de terre n'est pas prévue par la législation foncière mais elle est devenue une pratique courante au Sénégal. En effet, « *sous la pression d'instances financières étrangères comme la Banque mondiale, qui préconisait une réforme législative pour développer le secteur privé, le plan d'action foncier du Sénégal (1996) était presque exclusivement centré sur la privatisation des terres [...] et cela alors que les besoins pratiques des petites unités agricoles familiales n'étaient pas à peine pris en compte* »<sup>37</sup>. Faut-il rendre

---

<sup>30</sup> Mayke KAAG, Yaram GAYE et Marieke KRUIS, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités : Continuité et Dynamiques émergentes », in Gerti Hesseling, A l'ombre du droit, Acte du colloque de l'UFR SJP de l'UGB de Saint Louis des 15 et 16 décembre, L'Harmattan, 2011, p.33.

<sup>31</sup> Moustapha NGAINDE, *Droit public et développement durable : Le cas de l'agriculture sénégalaise*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 10 février 1999, p.13.

<sup>32</sup> Abdoul Aziz SOW, *L'effectivité du droit l'environnement au Sénégal*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université Gaston Berger de Saint, 14 novembre 2009, p.31.

<sup>33</sup> Jean AHOLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les Etats membre de l'UEMOA : Tendances et limites. Cas du Bénin, du Burkina Faso, de la Cote d'Ivoire, du Niger et du Sénégal*, Thèse, de doctorat en droit public, Université d'ABOMEY-CALAVI, 2018, p. 177.

<sup>34</sup> Abdoulaye Dièye, « L'avenir du système foncier sénégalais », in Gerti Hesseling, A l'ombre du droit, Op. Cit., p.103

<sup>35</sup> Sédagban H. F. KAKAI, « La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin », Op. Cit. p. 6 et 5.

<sup>36</sup> V.d. Molen P. and Tuladhar A (2006). *Corruption in Land Administration*, Op. Cit.

<sup>37</sup> Mayke Kaag, Yaram Gaye et Marieke Kruis, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités : continuités et dynamiques émergentes », in Gerti Hesseling, A l'ombre du droit, Op. Cit, p.38.

les agriculteurs propriétaires des terres du domaine national pour leur permettre de s'y fixer durablement et de pouvoir faire valoir leurs titres de propriété aux banques, par exemple, pour obtenir des crédits ? Bref, « *les questions foncières se complexifient progressivement en raison de la monétarisation croissante de la valeur de la terre amenée par l'urbanisation [...]* »<sup>38</sup>. Aussi, au Sénégal, *les terres du domaine national, une fois immatriculées*<sup>39</sup>, *entrent directement dans le domaine privé de l'Etat*<sup>40</sup>.

Dans les zones urbaines, il s'est installé une marchandisation des terres dans un climat de non transparence. En effet, des études ont montré que par exemple à Dakar, plus précisément dans la zone Leboue, les « *transactions monétaires et les ventes foncières particulièrement, ont lieu le plus souvent de façon non transparente, non seulement dans la perspective de l'acheteur, mais aussi au regard des membres de la famille du vendeur* »<sup>41</sup>. Dans les zones rurales, on peut se fonder sur le travail de terrain effectué par Marieke Kruis à Ross Béthio, entre août et octobre 2010. Cette partie de la vallée du fleuve Sénégal offre d'exemples intéressants d'achats non officiels de terres notamment par des investisseurs nationaux ou transnationaux avec la complicité déguisée des autorités locales responsables. Dans ces dynamismes fonciers, l'achat des terres est devenu donc « *une pratique courante à Ross Béthio et est paradoxalement acceptée par toutes les parties, y compris les autorités étatiques locales. Les négociations représentent une stratégie importante pour avoir accès à des terres (supplémentaires) et pour résoudre des questions foncières* »<sup>42</sup>. Cette situation qui prévaut au Sénégal est contraire aux pratiques de bonne gouvernance foncière et aux législations en vigueur. Déjà le décret de 1972 prévoit que « *les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou de contrat de louage* »<sup>43</sup>. « *Confrontés à la rareté foncière, à la marchandisation croissante des productions agricoles et des terres elles-mêmes, les paysans cherchent à sécuriser leurs droits fonciers individuels. Cette recherche de sécurisation se réalise de plus en plus en formalisant les droits sur la terre, notamment par des modalités*

---

<sup>38</sup> Mayke Kaag, Yaram Gaye et Marieke Kruis, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités », in Gerti Hesselning, A l'ombre du droit, Op. Cit. p. 39.

<sup>39</sup> Une telle procédure est prévue par le décret n°=64-573 conformément aux articles 8 et 11 de la loi sur le domaine national au Sénégal, Op. Cit.

<sup>40</sup> **Ibrahima Ka**, *Enjeux et défis de la gouvernance foncière en Afrique : contribution à l'étude du droit foncier à partir d'une analyse de sécurisation foncière rurale au Burkina Faso et au Sénégal*, Thèse de Doctorat en droit, Université Gaston Berger de Saint Louis, 29 mai 2018, p.137.

<sup>41</sup> IBID. p.43

<sup>42</sup> IBID. p.45.

<sup>43</sup> Décret n°=72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national au Sénégal, Op. Cit.

*d'enregistrement écrit. Ces aspirations de fond appellent un paradigme nouveau de sécurisation foncière par la formalisation<sup>44</sup> et l'enregistrement des transactions »<sup>45</sup>. Cette solution de sécurisation mérite d'être exploitée car l'insécurité foncière encourage les dynamiques d'accaparement des terres.*

## **II. Une menace caractérisée par des dynamiques d'accaparement des ressources foncières**

Ces dynamiques regroupant des acteurs étatiques et non étatiques se traduisent par des logiques d'accaparement des ressources foncières (A) et par un développement progressif de la corruption foncière (B).

### **A. Les différentes logiques d'accaparement des ressources foncières**

Les différentes logiques concernées mettent en évidence les cas d'accaparements des ressources foncières au profit d'entités privées, essentiellement étrangères (1), avec parfois la complicité machiavélique de la puissance publique (2).

#### **1. Des accaparements au bénéfice d'entités privées, essentiellement étrangères**

Aujourd'hui, avec la montée en puissance du libéralisme économique, on note une multiplication des accaparements des ressources foncières au profit d'entités privées. « *Dans une logique purement quantitative, l'accaparement des terres peut être entendu comme le fait pour une personne, un groupe de personnes physiques et morales, de s'approprier soit de manière temporaire soit de manière définitive de grandes étendues de terres* »<sup>46</sup>. Ainsi, OXFAM définit l'accaparement comme « *des acquisitions de terres qui enfreignent les droits de l'Homme<sup>47</sup> et qui ne prévoit pas le consentement libre, informé et préalable des usagers des terres concernées* ». D'une part, les accaparements internes concernent la concentration de la propriété foncière qu'elle soit urbaine ou rurale, entre les mains d'une petite minorité qui très souvent, use « *des manœuvres dolosives et opaques,*

---

<sup>44</sup> Voir à ce propos l'étude du Comité technique « Foncier et développement » portant sur « La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : Dépasser les controverses et alimenter les stratégies », mars 2015, pp.5-11.

<sup>45</sup> Paul Mathieu, « La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politique », in démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, Op. Cit, p.41.

<sup>46</sup> Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement : Cas de quelques pays africain*, Paris, L'Harmattan, 2015, p.189.

<sup>47</sup> Matt Grainger et Kate Geary : Oxfam : New Forest Company et ses implantations en Ouganda, Etude de Cas, 22 septembre 2011.



du jeu d'influence pour dépouiller la grande majorité leur unique moyen de subsistance qui est la parcelle de terre qu'elle exploite »<sup>48</sup>.

Selon le Professeur Ibrahima DIALLO, il est difficile cependant de donner des chiffres exacts représentatifs de l'assiette foncière entre les mains des investisseurs. Ces derniers peuvent être des étrangers ou des nationaux, y compris les élites politiques, maraboutiques, le secteur privé national etc. La part des investisseurs étrangers s'élève à 498 328 ha en 2016<sup>49</sup>. La quantification des terres acquises par les investisseurs est un exercice difficile à cause des enjeux autour du foncier. Certains investissements passent sans bruit alors que d'autres échouent après une médiatisation en outrance. L'on peut rappeler le projet d'investissement d'une firme marocaine de 10000 ha dans la zone de la vallée. A cause d'une réticence prononcée de 23 villages directement impactés par le projet, une décision politique est intervenue pour mettre un coup d'arrêt au projet<sup>50</sup>. D'autre part, les accaparements transnationaux suscitent des inquiétudes comme l'illustre le tableau ci-dessous.

## 2. Des réactions machiavéliques de la puissance publique

L'Etat et ses composantes sont à la base des dynamismes fonciers. Cependant, les procédures d'acquisition des terres sont souvent opaques<sup>51</sup>. Les populations réclament plus de transparence<sup>52</sup> et n'hésitent pas à recourir à la violence ou au juge pour défendre leurs intérêts menacés par les acteurs étatiques et privés.

**Tableau 1 : Données disponibles des accords sur les terres au Sénégal**

Sociétés	Nationalité	Nature du contrat	Années	Superficie	Nature exploitation	Observations
India	Inde	Programme gouvernemental	2011	150 000 ha	Coton, maïs, riz, arachides	Mise en place des lignes de crédits pour développement agriculture paysanne
China	Chine			100 000 ha	Production d'arachides	

<sup>48</sup> Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement*, Op. Cit. p.191.

<sup>49</sup> Selon les données du Land Matrix en 2016.

<sup>50</sup> Voir à ce propos l'étude réalisée par le Professeur Ibrahima DIALLO portant sur « Analyse de la gouvernance foncière au Sénégal », UGB, 2017, p.15.

<sup>51</sup> Sédagban. H.F KAKAI, « La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin », Op. Cit, p.15.

<sup>52</sup> G. BLUNDO, « La corruption et l'Etat en Afrique vus par les sciences sociales. Un bilan historique », in G. BLUNDO, J.- O. de SARDAN (sous la dir.), *Etat et corruption en Afrique, une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, APAD-Karthala, 2007, pp.29-77.

Daton Trading Enterprise	Chine	Programme gouvernemental	2009	60 000 ha	Sésames	
Dangoté Industries	Nigéria	Accord d'investissement avec le gouvernement	2001	40 000 ha	Plantation de Canne à Sucre	Présente également dans l'industrie de cimenterie
Foras International investment co.	Arabie Saoudite	Attribution par le gouvernement		5000 ha	Riz	Extension prévue jusqu'à 700 000 ha

**Sources : Grain : -le G8 et l'accapement des terres en Afrique, Mars 2013**

Cette illustration montre les réactions machiavéliques de la puissance publique qui cachent des soupçons de mal gouvernance. Au Sénégal, en 2010, le conseil rural de la commune de Fanaye Dièry décide d'attribuer à une société italienne, 20 000 ha de terrain pour la production d'agro carburant. Or, cette attribution prive les 25000 habitants de leurs terres ; ce qui a provoqué des affrontements meurtriers entre partisans et opposants de la cession<sup>53</sup>. Paradoxalement, « *le gouvernement, véritable initiateur du projet s'étant servi du conseil rural comme d'un fusil, devant la gravité de la situation a suspendu le projet en octobre 2011* »<sup>54</sup>. Ce processus de mal gouvernance<sup>55</sup>, permet de rebondir sur les conséquences des dynamiques d'accapement foncier.

## **B. Les conséquences pratiques des dynamiques d'accapement foncier**

Les conséquences pratiques des dynamiques d'accapement foncier au Sénégal tournent autour d'une marginalisation de la couche paysanne (1) et d'un développement progressif de la corruption foncière (2).

### **1. Une marginalisation de la couche paysanne**

La pratique abusive d'accapement des ressources foncières<sup>56</sup> peut, si l'on n'en prend pas garde, aboutir à une marginalisation des couches surtout vulnérables de la société. « *Du point de vue de la morale et du droit, l'accapement des terres peut aussi consister à déposséder arbitrairement un individu ou une communauté de ses droits de jouissance ou de propriété sur les terres qu'il ou qu'elle occupe* »<sup>57</sup>. Dans le contexte sénégalais, on retrouve des paysans en majorité dépourvus de moyens face à des investisseurs puissants et dotés

<sup>53</sup> Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°=12/19 du 11 avril 2019, Kéthieh Diallo et autres C/t Etat du Sénégal (Inédit). Ici, le juge a annulé l'arrêté préfectoral de Gamadji Saré qui octroyait 10 000 ha au group agro industriel Afri Partners.

<sup>54</sup> Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement*, Op. Cit. p. 249.

<sup>55</sup> Pour (« Transparency International » ; <http://www.transparency.org/news room/faq/corruption faq>), la transparence implique l'accessibilité des politiques et législations au public, la transparence fonctionnelle et procédurale, etc...

<sup>56</sup> Zakout W., Wehrmann B., Torhonen M-P (2006). *Good governance in land administration*, Op. Cit.

<sup>57</sup> Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement*, Op. Cit. p.189.

de gros moyens. Comment faire pour créer un certain équilibre entre ces deux forces inégales pour une meilleure protection des droits de chaque partie ?

**Tableau 2 :**

Eléments d'analyse de la gouvernance du foncier centrée sur les personnes du point de vue de l'agenda, des pratiques et politiques & textes	
Du point de vue de l' <b>Agenda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Sénégal veut rattraper son retard dans son développement économique, social et environnemental.</li> <li>• Le Plan Sénégal Emergent est mis en place depuis 2015 avec un objectif de développement économique et social sur l'horizon 2035.</li> <li>• Le gouvernement adopte le principe de la complémentarité entre l'agriculture familiale et l'agrobusiness.</li> </ul>
Du point de vue des <b>pratiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le principe de la complémentarité entre les modèles d'agriculture est remis en cause par les organisations de la société civile qui formulent un plaidoyer autour du renforcement et du soutien à l'agriculture familiale, plus résiliente et plus productives.</li> </ul>
Du point de vue <b>politique et de la loi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des lois existent pour soutenir l'agriculture mais la question de la sécurisation des patrimoines fonciers familiaux reste une question majeure non résolue. La Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) de 2004 avait pourtant annoncé le statut de l'exploitation familiale mais jusqu'à présent aucun décret d'application n'est pris dans ce sens.</li> </ul>

**Source :** Analyse de la gouvernance foncière au Sénégal, Etude menée par le Professeur Ibrahima DIALLO, UGB de Saint Louis, année 2017, p.15.

A analyses, ce tableau montre que la couche paysanne se retrouve dans une situation plus ou moins précaire car « *la sécurisation des patrimoines fonciers familiaux reste une question majeure non résolue* ». D'où l'intérêt de promouvoir une gouvernance foncière transparente<sup>58</sup>.

## 2. Le développement progressif de la corruption foncière<sup>59</sup>

Les dynamiques d'accapement des ressources foncières peuvent constituer un facteur probant qui encourage le développement de la corruption foncière<sup>60</sup>. Rien qu'en définissant l'accapement comme « *des acquisitions des terres qui enfreignent les droits de l'homme et qui ne prévoient le consentement libre, informé et préalable des usagers des terres concernées* »<sup>61</sup>, on se rend compte qu'il reste très lié à la corruption foncière<sup>62</sup>. Celle-ci « *est une forme de corruption politique et publique, liée à la dynamique du marché foncier et qui implique des acteurs étatiques et non étatiques. Il s'agit d'un jeu relationnel entremêlant échanges, offres de services, reconnaissance pour service fait, avantages,*

<sup>58</sup> UN-Habitant and Transparency International (2004). Tools to support Transparency in local governance ; Urban governance Toolkit Series.

<sup>59</sup> A ce propos, la « bataille foncière, 2010 » de Fanaye Diéry (Vallée du Fleuve Sénégal) a dénoncé des conseils ruraux corrompus dans le cadre d'un projet d'investissement privé étranger, voulant priver les 25000 habitants de leurs terres. Cette bataille meurtrière était soldée par une victoire des populations car le gouvernement a suspendu le projet en octobre 2011.

<sup>60</sup> Transparency International (2009b). Anti-corruption Handbook : National Integrity system in Practice. [http://www.transparency.org/policy\\_research/ach/](http://www.transparency.org/policy_research/ach/)

<sup>61</sup> Matt Grainger et Kate Geary : OXFAM : *New forests Company et ses implantations en Ouganda*, Op. Cit.

<sup>62</sup> Sédagban H. F. KAKAI, « *La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin* », Op. Cit, p.6. Selon l'auteur, les situations de mal gouvernance « *amènent les acteurs étatiques et non étatiques à développer des stratégies de corruption qui entraînent un mal développement (insécurité foncière, fonctionnement informel de l'administration publique etc...)* ».

*commission. Elle s'inscrit dans le champ de l'action publique »<sup>63</sup>. Cette corruption<sup>64</sup> se caractérise par une marchandisation frauduleuse des terres, du lotissement non abouti, de la fiscalité foncière non recouvrée, une législation mal conçue ou mise en œuvre etc... Déjà, à propos des accaparements internes, Bernard Puépi évoquait la « *concentration de la propriété foncière, qu'elle soit urbaine ou rurale entre les mains d'une petite minorité qui très souvent use des manœuvres dolosives et opaques<sup>65</sup>, du jeu d'influence pour dépouiller la grande majorité de leur unique moyen de subsistance qu'est la parcelle de terre qu'elle exploite »<sup>66</sup>.**

Selon le rapport de la Banque mondiale sur la corruption en 2008, il n'est pas rare que des gens puissants et influents puissent facilement obtenir une injonction de la cour sur un terrain squatté illégalement et à ce titre, des représentants de gouvernement et des hommes d'affaire sont concernés dans des entreprises d'acquisition illégale de terres protégées<sup>67</sup>. Au Sénégal, des études ont montré que « *des Leboues ont vendu leur terres de façon illicite [...] »*, et que « *de telles transactions monétaires et les ventes particulières ont lieu le plus souvent de façon non transparente... »<sup>68</sup>.*

---

<sup>63</sup> Sédagban. H. F. KAKAI, « La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin », Op. Cit. p.4

<sup>64</sup> V.d. Molen P. and Tuladhar A (2006). *Corruption in land administration*, Op. Cit.

<sup>65</sup> Pour (« Transparency International » ; <http://www.transparency.org/news room/faq/corruption faq>), la transparence implique l'accessibilité des politiques et législations au public, la transparence fonctionnelle et procédurale, etc...

<sup>66</sup> Bernard Puépi, *Les gouvernance foncière et leur impact sur le processus de développement*, Op. Cit. pp.190-191.

<sup>67</sup> From business anti-corruption portal ; <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/south-asia/bengladesh/corruption-levels/land-administration/>

<sup>68</sup> Mayke Kaag et autres, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités : Continuité et dynamiques émergentes », Op. Cit. p. 43.

## **Conclusion :**

Au terme de cette étude, on peut dire que la bonne gouvernance foncière constitue un facteur de développement durable de l'Afrique d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, les politiques foncières nationales, communautaires et même continentales doivent s'appesantir sur les voies et moyens pour vaincre la corruption foncière.

## **Tableau : Les bénéfices d'une bonne gouvernance foncière**

<b>Pour la croissance économique et les opportunités d'emplois</b>	La bonne gouvernance dans l'enregistrement foncier et l'administration foncière d'Etat augmentent la sécurité du régime foncier, réduit les conflits, baisse le coût des transactions et incite les investisseurs privés.
<b>Pour les pauvres</b>	La bonne gouvernance foncière favorise le règne de la loi à la portée des pauvres. L'état transparent d'un régime foncier juste, peu coûteux et accessible au service d'enregistrement foncier, un appui légal et une diversité d'options, le tout améliore l'accès des pauvres à la terre, les protège des évictions illégales et améliore leur statut et leur position au sein de la société.
<b>Pour l'environnement</b>	La sécurité du régime foncier issue de la bonne gouvernance crée une perspective à long-terme, et une incitation pour les propriétaires fonciers à exploiter leurs terres de manière appropriée. L'état transparent du régime, combiné avec la participation publique, aide à protéger l'environnement, qu'il pourrait y avoir quelques transferts illégaux du foncier sur des espaces sensibles à l'environnement.
<b>Pour le secteur de gestion publique</b>	La faible gouvernance et la corruption dans la gestion foncière conduit à un haut pourcentage de transactions foncières faites dans l'informel ; la bonne gouvernance peut favoriser les transferts fonciers dans le cadre du marché formel. Cela permettra à l'Etat de bénéficier de la taxation foncière et de mieux préparer et renforcer l'utilisation des plans fonciers. La bonne gouvernance protège aussi les assiettes d'Etat de l'exploitation illégale et de la vente.
<b>Pour la prévention et la résolution des conflits</b>	A travers la bonne gouvernance dans la gestion foncière, les conflits sur les droits de propriété qui sont dus aux pots de vin et à la fraude peuvent être évités. Sans corruption, le tribunal peut délibérer équitablement sur les disputes foncières.
<b>Pour les citoyens et la société comme un tout</b>	Parce que la bonne gouvernance augmente la sécurité du régime foncier et réduit les conflits fonciers, les citoyens se sentent plus en sécurité. Les citoyens sont plus à l'aise pour adopter les bons comportements et gagnent en confiance mutuelle en l'Etat et les institutions, si la bonne gouvernance est pratiquée. Il est fondamental que la stabilité sociale et politique soit maintenue.

**Source :** Zakout W., Wehrmann., Torhonen M-P, 2006. *Good Governance in Land Administration : Principles and Good Practice.*