



POUR UNE GOUVERNANCE INCLUSIVE DU FONCIER COMMUNAUTAIRE AU SÉNÉGAL :

SÉCURISER LES DROITS, RENFORCER LES
COMMUNAUTÉS ET GARANTIR LA JUSTICE
SOCIALE



MESSAGES CLEFS

- **Le foncier communautaire** : ressource vitale pour l'agriculture familiale, l'élevage pastoral et la gestion durable des ressources naturelles dont la sécurisation est indispensable pour la stabilité sociale et la garantie de la souveraineté alimentaire.
- **La reconnaissance juridique et la consolidation des droits coutumiers** : condition essentielle pour prévenir les conflits fonciers et renforcer la résilience des communautés rurales.
- **Le rôle important des collectivités territoriales dans la gestion du foncier communautaire** : instaurer des mécanismes de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne.
- **La mise en place de registres locaux des terres communautaires** : outil clé pour documenter les droits d'usage, améliorer la gouvernance et limiter les risques d'accaparement.
- **L'approche foncière sensible au genre et aux générations futures** : garantir un accès équitable à la terre aux femmes, jeunes et aux communautés vulnérables.
- **Une réforme foncière inclusive et participative** : urgente et fondée sur le dialogue entre l'État, les collectivités territoriales, la société civile et les communautés, en s'inspirant des bonnes pratiques internationales.

INTRODUCTION

La terre représente l'actif fondamental des zones rurales sénégalaises. Au-delà de sa dimension économique, la terre revêt une importance sociale, culturelle et spirituelle dans les sociétés africaines. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle est un facteur de développement économique et de stabilité sociale. Elle est le socle de la quasi-totalité des dynamiques de développement en milieu rural. Elle demeure la principale source d'emploi et un moyen incontournable de croissance économique et de lutte contre la pauvreté, en particulier dans les sociétés africaines en raison de sa valeur sociale et spirituelle.

Selon le Professeur Samba Traoré, le concept de foncier transcende les frontières disciplinaires : « La définition du foncier n'est pas exclusive à une seule discipline. Le foncier est « constitué (par le contenu et les fonctions) à la fois par la terre et les ressources naturelles qui sont directement attachées (pâturages, eaux, végétation) et l'ensemble des relations entre individus, groupes, pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources ». Ces relations comprennent les normes et principes de maîtrise foncière, l'appropriation et l'usage de la terre, ainsi que les cadres institutionnels associés. En dépit de son rôle crucial, la gestion du foncier communautaire au Sénégal demeure une problématique centrale et complexe, caractérisée par des tentatives de réforme qui sont restées inachevées, engendrant des conflits d'usage récurrents et une fragilité dans la sécurisation des droits fonciers. Ces conflits sont souvent aggravés par le phénomène de l'acquisition des terres à grande échelle et l'insuffisance de reconnaissance des systèmes fonciers coutumiers.

I. LE FONCIER COMMUNAUTAIRE :

UNE RESSOURCE VITALE AU CŒUR DES ENJEUX DE DURABILITÉ ET DE JUSTICE SOCIALE

La gestion du foncier communautaire au Sénégal est au croisement des enjeux de sécurité alimentaire, de justice sociale et de durabilité environnementale. Ce qui est aux antipodes du système d'appropriation privée. Dans ce système, la sécurisation foncière est détournée au profit de l'appropriation privée des terres, encourageant la réduction de l'espace agricole et la compétition croissante pour l'accès aux ressources naturelles.

Au Sénégal, malgré les nombreuses initiatives, aucune réforme foncière n'est parvenue à son terme, accentuant les tensions liées à l'accès à la terre, rarement mal résolues par les voies juridictionnelles classiques. Le foncier rural joue un rôle fondamental en tant que support de l'agriculture familiale, de l'élevage pastoral et de la gestion des ressources naturelles. Il structure les modes de vie des communautés rurales et conditionne leur résilience face aux changements climatiques. Pourtant, les mécanismes de gouvernance actuels restent peu inclusifs, et les positions des acteurs impliqués sont rarement conciliables, freinant toute réforme consensuelle durable. Face à l'acquisition des terres à grande échelle et à la marginalisation des communautés, la société civile, à travers notamment des organisations comme Natural Justice, s'engage activement pour défendre les droits fonciers communautaires et promouvoir une agriculture familiale. Un tel contexte appelle à une refonte de la gouvernance foncière, fondée sur la participation citoyenne et communautaire, afin de restaurer une relation équilibrée entre les populations et leur territoire.

II. LES INITIATIVES DE RÉFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL :

UN CHANTIER INACHEVÉ

Depuis l'accession à l'indépendance, le Sénégal a initié plusieurs processus de réforme foncière visant à concilier sécurité foncière, équité sociale et développement rural.

La première grande réforme est celle entreprise en 1964 avec la loi no 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, qui a transféré la majorité des terres non immatriculées à l'État, en conférant timidement aux communautés rurales un usage sur les terres de la zone des terroirs. Cette première réforme foncière ne sera mise en œuvre que par le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 définissant les conditions d'affectation et de désaffectation des terres, mais reste critiqué pour son manque de précision et sa faible capacité à sécuriser les droits fonciers.



Extrait du décret no 72-1288 du 27 octobre 1972

Article 3.- « L'affectation peut être prononcée en faveur, soit d'un membre de la communauté rurale, soit de plusieurs membres groupés en association ou coopérative ».

D'autres tentatives ont aussi vu le jour. On peut notamment mentionner le Plan d'action foncier (PAF) de 1996, la Loi d'orientation Agro-Sylvo-pastorale (LOASP) de 2004, la création de la Commission nationale de Réforme du droit de la Terre (CNRDT) en 2005 et de la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) en 2013.

La CNRDT était chargée de préparer une réforme du droit de la terre après concertation avec l'ensemble des institutions et organismes intéressés pour trouver une solution à la lancinante question foncière et un consensus entre les différentes parties prenantes.

La CNRF, instituée par le décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012 devait identifier les contraintes et proposer la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du domaine de l'État et du domaine national. La CNRF a déposé son rapport le 20 avril 2017, mais cette institution sera dissoute par le Président de la République qui avait rejeté les propositions de la CNRF.



SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA CNRF

- Refus de la privatisation systématique des terres et de leur transformation en biens commerciaux.
- La création de comités fonciers villageois inclusifs est proposée pour une meilleure gestion des affectations foncières.
- La reconnaissance des droits des communautés locales, souvent invisibilisés, est un point central pour garantir la souveraineté foncière.
- La protection des terres agricoles, pastorales et forestières, ainsi que la création de réserves foncières stratégiques.
- La prise en compte des droits des femmes et des jeunes pour assurer un accès équitable aux terres et leur inclusion dans les processus décisionnels.
- Encadrement des investissements privés à travers des cahiers des charges avec les communautés pour encadrer strictement les contrats de location et éviter l'accaparement des terres.
- La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation, tel qu'un observatoire du foncier, pour assurer la réussite de la réforme.

Malgré des consultations nationales et des recommandations pertinentes, aucune réforme structurelle n'a été adoptée à ce jour. Les conflits fonciers persistent, alimentés par l'acquisition des terres à grande échelle et l'absence de reconnaissance des droits coutumiers. Aujourd'hui, la réforme foncière reste un chantier ouvert, nécessitant une approche inclusive, transparente et participative, fondée sur les réalités locales et les aspirations des communautés.

III. FONCIER COMMUNAUTAIRE AU SÉNÉGAL :

LES ENJEUX ET DÉFIS D'UNE FORMALISATION JUSTE ET DURABLE

La formalisation du droit foncier communautaire au Sénégal vise à sécuriser les droits des communautés, prévenir les conflits et promouvoir une gestion durable des ressources naturelles. Le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972, qui encadre l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national, confère uniquement un usage aux bénéficiaires, sans possibilité de transaction, ce qui limite la valorisation économique et juridique des terres.

Les défis majeurs identifiés incluent :

- La fragilité institutionnelle : manque de mécanisme efficace de reconnaissance des droits fonciers des communautés locales ;
- La complexité excessive des procédures administratives ;
- La faible capacité des collectivités territoriales ;
- La multiplication des conflits d'usage ;
- Le risque de privatisation ou d'acquisition des terres à grande échelle (pressions extérieures).

Des expériences internationales offrent des pistes de réflexion. À Madagascar, la création de guichets fonciers communaux a permis la délivrance de certificats fonciers reconnus légalement, renforçant la sécurité foncière des petits producteurs. En Sierra Leone, la reconnaissance des droits communautaires a favorisé la cohésion sociale. Au Myanmar, l'intégration des systèmes coutumiers dans le cadre légal reste un défi, mais elle reflète une volonté d'inclusion. Ces exemples montrent que la réussite de la formalisation repose sur une approche participative, adaptée aux réalités locales, et sur un équilibre entre légalité et légitimité.

IV. CINQ RECOMMANDATIONS POUR UNE RÉFORME FONCIÈRE ÉQUITABLE ET PARTICIPATIVE

1. Sécuriser les droits fonciers des communautés locales

Reconnaître juridiquement, protéger, promouvoir et respecter les droits fonciers légitimes des communautés sur les terres du domaine national, conformément à l'esprit de la loi de 1964 et du décret n°72-1288. Cette sécurisation devrait permettre de donner accès à la justice pour garantir la stabilité sociale, la souveraineté alimentaire et la résilience écologique.

2. Consolider le rôle des collectivités territoriales

Confier aux collectivités territoriales la gestion partagée du foncier communautaire, avec l'obligation de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne. Cela implique de préserver les compétences foncières locales dans le cadre de la décentralisation, en évitant toute centralisation.

3. Etablir des registres locaux des terres communautaires

Développer des outils accessibles et participatifs d'enregistrement des droits fonciers, intégrés aux systèmes d'information foncière nationaux, pour prévenir les conflits et améliorer la gouvernance.

4. Intégrer les dimensions de genre et de justice intergénérationnelle

Promouvoir l'accès équitable à la terre pour les femmes, les jeunes et les générations futures, en adaptant les dispositifs de formalisation aux réalités sociales et culturelles locales.

5. Privilégier une réforme foncière inclusive et participative

Engager des concertations multi-acteurs, incluant les communautés locales, la société civile, les élus et les experts, pour construire une réforme cohérente, transparente et durable, en capitalisant sur les expériences nationales et internationales.

Ce Policy Brief a été élaboré dans le cadre des activités scientifiques du LERPDES consacrées au foncier communautaire en partenariat avec Natural Justice.

En hommage au **Professeur Abdoulaye DIEYE**