

# **Le programme d'appui aux communautés rurales de la Vallée du fleuve Sénégal : Expérimentation de cadastre rural au Sénégal**

**Claire GALPIN (France), Mathias KOFFI (Cote d'Ivoire), Pape Samba NDIAYE et  
Kader Fanta NGOM (Sénégal)**

**Key words:** Sécurisation foncière, Réforme foncière, cadastre rural, Sénégal

## **LAND REFORM, LAND SECURITY, RURAL CADASTRE, SENEGAL**

### **SUMMARY**

Law 64-46 about National Domain has established a special land status. : with few exceptions, all territory is made by Domaine national as heritage of Senegalese nation whose state is the holder.

The rural Land Registry is the main tool in the planned land Law on the national domain, unfortunately it is either little or nonexistent to date. It is an indispensable tool for traceability of land transactions, providing legal security

Through this paper we examine first difficulties faced by rural people and the elected (following the decentralization laws) in the management of this particular status then developed answers by projects to provide solutions to problems and finally see what are the prospects for bridging the gap cultures between rural and urban areas.

### **SUMMARY**

La loi sur le domaine national de 1964 a mis en place un statut de terre particulier : sauf quelques exceptions, l'ensemble du territoire est versé au Domaine national, patrimoine de la nation sénégalaise dont l'Etat est le détenteur.

Le registre foncier est le principal outil foncier prévu dans la loi sur le domaine national, malheureusement il est soit inexistant soit peu tenu à jour. C'est un outil incontournable de la maîtrise de l'information foncière et de la traçabilité des opérations foncières, assurant la sécurité juridique des occupants des terres rurales.

Au travers de cette communication nous allons examiner les difficultés rencontrées par les populations rurales et les élus (suite aux lois de décentralisation) dans la gestion de ce domaine particulier qu'est le domaine national, développer les réponses proposées dans le cadre du projet pour donner des solutions aux problèmes rencontrés et finalement voir quelles sont les perspectives d'avenir pour combler le fossé des cultures entre monde rural et monde urbain.

## **Le programme d'appui aux communautés rurales de la Vallée du fleuve Sénégal : Expérimentation de cadastre rural au Sénégal**

**Claire GALPIN (France), Mathias KOFFI (Cote d'Ivoire), Pape Samba NDIAYE et Kader Fanta NGOM (Sénégal)**

L'Etat du Sénégal avec l'appui de l'Agence française de Développement (AFD) met en œuvre le Programme d'appui aux communautés rurales de la Vallée du fleuve Sénégal (PACR-VFS) en vue de promouvoir les conditions d'une reprise des investissements dans l'agriculture irriguée dans la Vallée. La mise en valeur de la vallée du fleuve Sénégal et le développement de l'agriculture irriguée sont, depuis une trentaine d'années, des priorités récurrentes des pouvoirs publics. A travers la Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta (SAED), créée en 1965, et avec l'aide de la communauté des bailleurs de fonds, d'importants investissements hydrauliques ont ainsi été réalisés par l'Etat qui, après une période de développement administré de cette agriculture, a accepté de changer de démarche en ouvrant des perspectives de libéralisation en mettant en place des conditions de développement de l'agriculture et en recentrant l'action de la SAED, principalement, sur la gestion de l'eau et sur la réalisation et la maintenance des aménagements et infrastructures structurantes.

Le PACR-VFS est un programme de lutte contre la pauvreté financé par l'Agence française de Développement à hauteur de 7 millions d'Euros et constitue l'un des instruments développés par l'Etat du Sénégal pour appuyer le développement économique au niveau de la vallée du fleuve Sénégal.

Le PACR-VFS constitue un instrument novateur dans la mesure où la réussite de ce schéma favorisera la gestion du domaine irrigué par les communautés rurales et leur développement économique à travers l'articulation du foncier au développement local. Sous ce rapport, les choix de stratégies d'intervention sont explicites :

- l'accent est mis sur la mise en place d'outils appropriés de gestion par les communautés rurales en vue d'une meilleure sécurisation du foncier ; gage d'un développement durable dans la vallée ;
- le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devient aussi un axe majeur de l'intervention ;
- le PACR-VFS construit son dispositif d'intervention sur le schéma institutionnel mis en place par le code des collectivités locales en s'appuyant sur des structures pérennes: SAED, l'agence régionale de développement (ARD), le Trésor, CADL, les communautés rurales (CR) ;
- le PACR-VFS prévoit des mécanismes de concertation en vue d'harmoniser ses approches avec celles des autres programmes similaires.

Dans son intervention, le PACR-VFS a trois composantes opérationnelles et une composante Gestion de projet :

**Composante 1 - Gestion du foncier**, dont l'objectif est de faire en sorte que les Conseils Ruraux soutenus disposent d'outils, de procédures et de savoir-faire qui leur permettent de

---

TS04B - Management of State and Public Sector Land, and paper no5100

2/7

Claire GALPIN, Mathias KOFFI, Pape Samba NDIAYE, Kader Fanta NGOM

Le programme d'appui aux communautés rurales de la Vallée du fleuve Sénégal : Expérimentation de cadastre rural au Sénégal

FIG Working Week 2011

Bridging the Gap between Cultures

Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011

gérer de façon plus efficace et plus transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences et de mettre en application, dans un cadre cohérent d'action, les divers outils réglementaires et techniques notamment ceux déjà existants, les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) et la charte du domaine irrigué (CDI).

**Composante 2 - Développement économique et social local** se concentre essentiellement sur l'appui au développement économique et à la gestion durable de l'environnement. A ce titre, le PACR-Vallée s'attachera à ; (1) Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des CR dans le développement de leur territoire; (02) Faire émerger et appuyer si nécessaire le niveau intercommunal et la concertation entre CR, à travers un appui-conseil de proximité aux CR et aux acteurs locaux ; (03) Accompagner la réalisation d'actions, d'infrastructures et d'équipements économiques et environnementaux par la mise en place d'un fonds d'appui intercommunautaire.

**Composante 3 - Renforcement des capacités** en gestion des opérateurs économiques et acteurs locaux (hors compétences de l'UGP) : le PACR-Vallée contribuera à prolonger, les actions initiées par le Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles de la vallée qui avait été financé par l'AFD, en incitant les Centres de Gestion et d'Economie Rurale (CGER) qui sont opérationnels dans la vallée, à élargir leur champ d'intérêt et d'action aux problématiques propres au programme.

#### **Composante 4 - Gestion du programme**

La composante 1 Gestion du foncier intègre 5 grands volets que sont (1) la finalisation des POAS sur l'ensemble les CR de la Vallée, (2) la mise en application des POAS dans les 9 CR de concentration du projet, (3) l'établissement d'un état des lieux et d'une stratégie sur le foncier, (4) la mise en place d'un SIF, et (5) l'appui au débat national en cours sur la réforme foncière.

### **1. DIFFICULTES DE GESTION DU DOMAINE NATIONAL**

L'étude de faisabilité, l'état des lieux effectués préalablement et en début de projet ont vu confirmer la situation de référence établie, par les résultats des enquêtes socio foncières menées dans le cadre du programme.

Le principal constat est la persistance de la gestion coutumière en opposition à l'esprit de la loi sur le DN qui doit favoriser l'accès à la terre pour tous les sénégalais.

Une conséquence est la méconnaissance du territoire des CR par les conseillers ruraux (élus) ce qui conduit à des chevauchements, des affectations multiples, des incompatibilités de statut de terre et complique la gestion foncière rationnelle du territoire.

Le mode d'accès à la terre se fait par voie d'affectation de terres. L'affectation est obtenue auprès de la CR après un processus décrit par la loi et ne confère qu'un droit d'usage. Le constat général est que très peu d'affectations sont enregistrées. De même en milieu rural, immatriculation et titre foncier sont minoritaires. Il en découle que malgré leur suppression en

1964, les modes d'accès traditionnels prédominent : occupation traditionnelle et « achat », location, prêt, métayage, mise en gage.

Très peu de demandes sont enregistrées au niveau du conseil rural. Les propriétaires coutumiers ne vont pas réclamer ce qu'ils considèrent comme leur appartenant. L'affectation, droit d'usage conféré par la loi est ressenti comme limité et peu sécurisant.

Ce droit n'est en effet ni transmissible, ni cessible. Chaque changement d'affectataire doit faire l'objet d'une désaffectation puis d'une nouvelle demande auprès du CR qui réaffecte (ou non) tout ou partie de la parcelle aux héritiers, en fonction de leur capacité à mettre en valeur.

Le processus de désaffectation de terre en cas de constat de non mise en valeur n'est quasiment jamais mis en œuvre, montrant les carences d'application des textes.

Les conseils ruraux sont élus et connaissent souvent des difficultés de transmission entre les équipes communautaires, notamment dues à la forte politisation des élections au niveau local.

Du point de vue socio économique on constate de nombreux conflits, parfois médiatisés entre agriculture familiale et agro business. Parfois on assiste à un remake du pot de terre contre le pot de fer les petits agriculteurs ou éleveurs sécurisés par l'occupation traditionnelle et les industriels par le droit puisque pouvant accéder au titre foncier, parangon de la propriété privée

## **2. LES REPONSES PROPOSEES : OUTILS DE GESTION FONCIERE ET D'ENREGISTREMENT DES DROITS FONCIERS**

L'intervention de l'Etat pour construire les aménagements des périmètres irrigués de la Vallée a été appuyée par la rédaction et la promulgation de la charte du domaine irrigué (CDI) qui est un engagement réciproque entre les utilisateurs et l'Etat pour la mise en valeur et la bonne gestion des ressources naturelles dans la vallée.

Depuis 1999 les Plans d'occupation et d'affectation du sol (POAS), systèmes d'information construits par et pour les acteurs locaux, sont un outil important pour accompagner le développement local du territoire de la CR. En effet conceptuellement ils sont le résultat d'un accord collectif sur des règles d'accès et de partage des ressources naturelles. Dans ce sens ils ont contribué à apaiser les climats de tensions sociales et de conflits entre les utilisateurs et en particulier entre pasteurs et agriculteurs.

Les conseils ruraux ont ainsi une meilleure idée de la répartition des usages dans l'espace. Cependant, la façon dont les POAS sont conçus ne permet d'engager les participants dans une réflexion plus stratégique sur l'avenir, de se projeter sur les effets de leurs décisions de régulation et d'aménagement dans les 10, 15 ans à venir (vers où va-t-on ?). De plus, la façon dont ils sont accompagnés aujourd'hui ne permet pas d'aborder assez avec les participants les questions du contrôle, du suivi, de la mise en application et de la mise à jour, etc. des règles édictées.

La mise en place des POAS a constitué une première étape du processus de sécurisation foncière, mais les POAS outil de gestion foncière de l'exploitation, il ne répond qu'à une partie des préoccupations de sécurisation foncière des usagers locaux.

L'enjeu du PACR est d'essayer de compléter le dispositif des POAS et de mettre en place des outils de gestion simples, efficaces et efficaces qui puissent être transmis aux CR et leur permettre de mieux connaître et gérer leur territoire.

Le système d'information foncier (SIF) est ici conçu et appréhendé comme un ensemble de principes régissant la collecte, le traitement, l'utilisation et la conservation des données sur l'occupation du domaine national et permettant d'éclairer la prise de décision. Il doit permettre de documenter les trois piliers du foncier : le « qui ? » et le « comment ? » à partir de la réalisation d'enquêtes socio-foncières ; le « où ? » sur la base d'une cartographie et d'une stratégie de numérotation des parcelles.

Des enquêtes socio-foncières sont réalisées pour permettre à la CR de disposer de données actualisées sur le foncier et de les croiser avec les données issues des délibérations. Dans le cadre du projet les enquêtes ne concernent que le domaine irrigué. Elles fournissent un état des lieux exhaustif de l'occupation existante, y compris celle qui n'a pour le moment pas fait l'objet de délibération du CR. Les délibérations du conseil rural ne concernent que les parcelles peu nombreuses, affectées par le conseil rural au sens de la loi sur le domaine national.

Ces enquêtes sont parcellaires, fonctionnelles (usage, mode d'accès, etc.), et participatives (débat contradictoire et public). Les résultats des enquêtes sont ensuite restitués et validés en séance publique au niveau de chaque CR. Sur les 5 CR sur lesquelles le projet a travaillé, il existe aujourd'hui entre 1500 et 2000 fiches d'enquêtes validées par CR.

La cartographie du parcellaire est constituée à partir d'images satellitaires sur lesquelles sont représentées les parcelles agricoles. Des images SPOT ont été acquises à cette fin. Elles couvrent la totalité du territoire de la CR, qui disposera d'une couverture cartographique en fin de projet, permettant ainsi de mieux appréhender le territoire.

Outre les données sociologiques collectées, toutes les données foncières alimentent un registre foncier.

Pour chaque parcelle, le registre foncier des affectations est constitué de fiche parcellaire dans laquelle sont répertoriés l'identité des affectataire, l'état civil de la parcelle, les justifications d'affectation et le suivi des modifications et des transactions.

Ces fiches parcellaires sont reliées à un support cartographique permettant la localisation, un dossier foncier qui parfois existe déjà et qui est enrichi avec l'appui du projet. Un registre d'enregistrement et de suivi des demandes, et une fiche titulaire complètent le dispositif.

Le Sénégal ne dispose pas à ce jour de cadastre rural. Une étude et les ateliers participatifs ont conduits à retenir une numérotation parcellaire. Chaque parcelle fait l'objet d'une numérotation basée sur la division administrative du pays et en cohérence avec ce qui se met

par ailleurs en place au niveau national (processus de modernisation des systèmes fonciers et politique de numéro unique d'identification parcellaire) et d'une localisation basée sur le relevé du centroïde (centre de la parcelle). Le contenu de ces registres fonciers a été débattu avec les acteurs du foncier (conseillers ruraux et commission domaniale, services de l'Etat, chef de village, personnes ressources, etc ..).

Les outils mis en place ont vocation à être entièrement informatisés mais sont testés dans un premier temps sous une forme manuelle. En effet si les 9 CR disposent de l'appui des fonds du PACR, la généralisation du processus devra pouvoir se faire sans appui financier extérieur. Un accent particulier est mis sur la transmission de ces outils avec l'élaboration d'un manuel de procédures qui intégrera une synthèse simple des dispositions légales, la description du rôle et des missions des acteurs de la gestion du foncier rural notamment, ceux qui peuvent intervenir dans le cadre des Commissions Domaniales élargies, la description des procédures de gestion foncière (affectation/désaffectation), la description des outils de gestion foncière et de leur articulation avec le POAS.

Ce manuel sera traduit et illustré pour être accessible aux personnes qui ne sont pas alphabétisées. Des formations sont par ailleurs prévues au sein de laCR, auprès des Commissions Domaniales élargies pour les aider à utiliser ces nouveaux outils.

### **3. PERSPECTIVES D'AVENIR POUR COMBLER LE FOSSE DES CULTURES ENTRE MONDE RURAL ET URBAIN**

Définir ce qu'est la sécurisation foncière est un objectif du projet. Lors d'un atelier pour faire avancer la réflexion sur la réforme foncière la question de ce que chacun entend et attend de la sécurisation foncière, a montré une multiplicité de définition souvent liées à la spécialité des acteurs.

Pour que tous les sénégalais sans distinction puissent accéder à la terre il se pose la question du débat sur le domaine national ; doit-on le supprimer ou le relooker pour faire face aux enjeux du 21<sup>ème</sup> siècle décliné dans la Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale et toujours en attente de mise en œuvre ?.

Le constat de la persistance des pratiques traditionnelles à l'aube du cinquantenaire de la loi sur le domaine pose également question. Le débat sur la reconnaissance des pratiques foncières locales doit s'engager. Elles sont vécues par les acteurs locaux comme plus sécurisantes car reconnues et appliquées. Cependant le débat ne devra pas perdre de vue l'objectif de bonne gouvernance par une gestion foncière décentralisée

Sans oublier que l'éducation, et celle des jeunes filles en particulier, est la clé du développement, nous avons imaginé le cadastre dans sa définition la plus large (outil de connaissance du territoire) comme un trait d'union entre deux mondes, urbain et rural, pastoralisme, et agriculture nomadisme et sédentarité, agriculture familiale et agrobusiness, pour que chacun trouve sa place.

## REFERENCES

### BIOGRAPHICAL NOTES

Compte rendu de l'atelier de Richard Toll  
Système d'information, draft de note du Comité Foncier et Développement  
Documents et livrables du projet PACR

### CONTACTS

Claire GALPIN  
Géomètres Sans Frontières (GSF)  
40, avenue HOICHE 75008 PARIS (France)  
+33 6 72 91 46 56  
[claire.galpin@wanadoodoo.fr](mailto:claire.galpin@wanadoodoo.fr)  
[geometresansfrontiere@gmail.com](mailto:geometresansfrontiere@gmail.com)  
<http://geosf.jimdo.com/>

Mathias KOFFI  
PACR  
Ndioloffene Saint Louis du Sénégal (Sénégal)  
+221 77 529 60 89  
[koffim1@hotmail.com](mailto:koffim1@hotmail.com)

Pape Samba NDIA YE  
PACR  
Ndioloffene Saint Louis du Sénégal (Sénégal)  
[papesamba100@yahoo.fr](mailto:papesamba100@yahoo.fr)

Kader Fanta NGOM  
PACR  
Ndioloffene Saint Louis du Sénégal (Sénégal)  
[grefkaros@yahoo.fr](mailto:grefkaros@yahoo.fr)