

Gestion foncière

La gestion foncière au Sénégal est marquée par un « pluralisme juridique » qui associe des éléments de droit écrit et des règles coutumières orales. Le cadre réglementaire formel est principalement organisé par la loi sur le domaine national (1964) et ses instruments d'application (qui ont été par la suite complétés par la loi sur la réforme administrative de 1972 et la loi sur la décentralisation de 1996 et les compétences de gestion foncière du conseil rural et les décrets connexes).

Même si la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004 a annoncé la préparation de changements de politiques, indiquant que des propositions de réforme législative seraient soumises au parlement dans les deux ans suivant la promulgation de la loi, le cadre réglementaire actuel est toujours basé sur la loi relative au domaine national de 1964.

La loi sur le domaine national de 1964 a en substance abrogé les régimes fonciers coutumiers et classé la plupart des terres dans le domaine national. L'État est devenu l'administrateur exclusif de ces terres et se charge de leur gestion. Cependant, malgré un vaste corpus législatif en matière de régime foncier et de décentralisation, les règles coutumières relatives au foncier restent largement appliquées dans de nombreuses zones rurales. Dans ces zones, les conseils ruraux attribuent rarement des terres sans l'approbation des chefs coutumiers. Dans les zones aménagées plus récemment, et notamment la zone autour du lac de Guiers, les règles coutumières s'appliquent moins souvent et la présence des chefs coutumiers est moins ressentie.

Conformément à son modèle de gestion foncière, le PDIDAS apportera un appui complet à la sécurisation des droits fonciers, non seulement pour les investisseurs mais également pour tout membre de la Commune, en appuyant un bureau local de gestion foncière dans chaque commune ciblée et en fournissant des outils et une formation en matière de cartographie et d'enregistrement des terres, ainsi que des certificats d'utilisation des terres conformément au cadre juridique actuel sur le domaine national.

Le projet assistera le bureau de gestion foncière de la commune dans le suivi de l'application de l'accord et facilitera l'obtention de diverses autorisations. Il garantira la publication en ligne des décisions d'attribution de terres par les communautés villageoises, ce pour renforcer la transparence et la responsabilité.

L'assistance technique sera responsable de la mise en œuvre d'études de faisabilité, avec évaluation multicritères, et activités en support aux capacités de gestion foncière des communes. Ceci comprendra :

- une évaluation multicritères des offres foncières en termes économiques et agricoles, y compris des modèles de systèmes d'irrigation dans chaque parcelle;

- un inventaire complet des droits d'utilisation des terres et une étude GPS des limites des parcelles ;
- un ensemble indicatif de recommandations techniques pour orienter de futurs aménagements et un système d'affectation des terres entre grands investisseurs, petits et moyens producteurs dans chaque parcelle ;
- une mesure de référence afin d'avoir des données initiales et de mesurer les effets attendus sur les revenus supplémentaires des agriculteurs, la production agricole et sur de nouvelles surfaces cultivées.

Modalités d'attribution des terres

Selon la conception du PDIDAS, les communes elles-mêmes auront à prendre des décisions d'affectation des terres de manière participative et seront les bénéficiaires des accords avec les investisseurs. Toutefois, la législation actuelle n'autorise pas les communes à céder en bail directement aux investisseurs les terres relevant du domaine national. Seul le Gouvernement central peut louer ces terres, après les avoir classées dans le domaine privé de l'État.

Pour répondre à ces préoccupations, le Gouvernement, après avoir examiné diverses options, propose d'établir les transactions sous la forme de baux du domaine privé de l'État avant de les retourner aux communes, lesquelles sous-loueront les terres aux investisseurs privés. Le Gouvernement convertirait le domaine national identifié en domaine privé de l'État. Cette procédure est autorisée uniquement pour l'intérêt public. La DGID louerait ces terres (bail emphytéotique) à la commune qui, à son tour, louerait les terres à l'investisseur. Le bail du domaine privé de l'État « recédé » aux communes est en conformité avec la législation actuelle. La loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 et la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 fournissent un cadre juridique permettant des baux fonciers à long terme du gouvernement aux communes.

Cette approche constitue une amélioration par rapport à la pratique actuelle en ce sens qu'elle serait parfaitement conforme à la loi. Elle est également une étape importante en vue de garantir que les communes restent des partenaires dans les transactions d'investissement, plutôt que des spectateurs passifs. Elle permet aux communes rurales de disposer d'un statut juridique pour tenir les investisseurs responsables et négocier un paquet d'avantages.

L'approche retenue se décline en huit étapes à peaufiner dans les premières phases de la mise en œuvre du projet et, par la suite, à la lumière des enseignements tirés des investissements appuyés par le projet :

Etape préliminaire : propositions de terrains de la part des communes et des villages

Les communes se chargent de la pré-identification des parcelles qu'elles jugent appropriées pour l'investissement privé. L'objectif de cette phase préliminaire consiste à tirer parti des connaissances approfondies des communes concernant leurs terres afin d'obtenir une première évaluation du stock foncier disponible. Durant cette phase préliminaire, l'attention portera sur l'adoption d'une stratégie de communication appropriée avec les populations locales pour les informer de l'orientation du projet et de leur participation attendue. Des réunions d'information sont organisées autour de la zone du lac de Guiers et de Ngalam pour expliquer l'approche du projet.

Les procédures de pré-identification des terres seront introduites et discutées avec les communes au cours d'une séance de travail initiale. L'équipe chargée de ce processus concevra un cadre comportant les critères pertinents et consensuels des parcelles, avec un important pourcentage de terres agricoles, sans litiges fonciers. Les communes seront ensuite chargées de l'identification des terres attribuables conformément à ce cadre.

Les communes devront mener des consultations au niveau des villages et rendre compte des résultats dans des procès-verbaux officiels. Ceux-ci constitueront une documentation écrite pour vérifier l'efficacité des consultations au niveau des villages, l'emplacement géographique des parcelles, leur statut juridique, leur occupation actuelle et les droits existants.

Étape 1 : Validation préliminaire des offres foncières

L'assistance technique mise en place pour la mise en œuvre de cette approche se rendra, avec l'APIX, la SAED et les autorités compétentes, dans chacun des villages concernés et vérifiera l'efficacité de la consultation, sur la base des procès-verbaux des réunions tenues par les communautés rurales au niveau des villages.

L'équipe effectuera une analyse du contexte du régime foncier et évaluera la compatibilité de chaque offre foncière avec les attributions existantes ou en cours et les POAS. Elle assistera les communes dont l'offre foncière reste à terminer.

Étant donné que l'attribution de terres pour l'investissement privé peut accroître les pressions sur les ressources communes, le projet s'assurera que chaque zone de projet est en conformité avec les POAS (Plans d'occupation et d'affectation des sols). Au besoin, le projet aidera les communes à mettre à jour leurs POAS pour s'assurer qu'ils prennent en compte les besoins futurs de l'économie et de la population en expansion.

Étape 2 : Études de faisabilité avec une évaluation multicritères et activités d'appui aux capacités de gestion foncière des communautés rurales

Cette étape consiste en une étude de faisabilité sur les parcelles validées à l'étape 1 à réaliser par le cabinet de consultants. Quatre produits sont attendus :

- évaluation multicritères des offres foncières en termes économiques et agricoles. L'étude de faisabilité doit présenter des modèles de systèmes

d'irrigation dans chaque parcelle, y compris pour les petites et moyennes exploitations.

- inventaire complet des droits d'utilisation des terres et une étude GPS des limites des parcelles pour compléter le travail d'enquête déjà effectué par le PACR et le MCA pour certaines communes. Cet inventaire des droits fonciers (y compris les droits des éleveurs) permettra de déterminer un éventuel PAR et des indemnisations si nécessaire. Cette évaluation étudiera également les impacts sociaux et environnementaux. Elle vérifiera que les parcelles proposées ne sont pas situées dans des aires protégées et n'ont pas un statut environnemental spécifique.
- ensemble indicatif de recommandations techniques pour orienter de futurs aménagements et un système d'affectation des terres entre grands investisseurs, petits et moyens producteurs dans chaque parcelle ;
- mesure de référence afin d'avoir des données initiales et de mesurer les effets attendus sur les revenus supplémentaires des agriculteurs, la production agricole (en volume et en valeur) et sur de nouvelles surfaces cultivées.

Au cours de cette phase, le projet apportera un appui complet à la sécurisation des droits fonciers, non seulement pour les investisseurs mais également pour les petits exploitants en mettant sur pied un unité locale de gestion foncière dans chaque communauté rurale ciblée et en fournissant des outils et une formation en matière de cartographie et d'enregistrement des terres, ainsi que des certificats d'utilisation des terres. Ces activités seront axées sur la mise en œuvre d'une unité de gestion foncière locale équipée d'images satellites et d'outils TIC pour l'enregistrement progressif des droits fonciers dans chaque communauté rurale.

Étape 3 : Préparation de la documentation essentielle pour l'appel à manifestation d'intérêt pour des projets d'investissement agricole

Les appels à manifestation d'intérêt pour les projets d'investissement agricole comprendront deux documents essentiels :

- Premièrement, un dossier d'informations sera préparé. Il comprendra une présentation des attraits du Sénégal dans le domaine de l'horticulture, une présentation de la zone du lac de Guiers et de Ngalam, un aperçu des réalisations agro-industrielles réussies dans cette région et une description technique des terres à attribuer avec leur emplacement. Ce dossier présentera également les mesures incitatives offertes par le projet en termes d'infrastructures de base et de subventions de contrepartie.
- Deuxièmement, un accord-cadre de partenariat entre les communautés rurales et les investisseurs sera joint pour permettre aux investisseurs de d'effectuer une première évaluation du niveau d'obligations attendu. Cet accord-cadre sera négocié avec la communauté rurale et inclura des points clés sur lesquels les deux parties seront amenées à se mettre d'accord, conformément aux normes sociales et environnementales en

vigueur. Ceux-ci comprennent (mais sans s'y limiter) l'objectif du contrat, la durée du contrat et les conditions de résiliation, le partage des avantages et les autres obligations sociales et environnementales de l'investisseur, les responsabilités de la communauté rurale et les mécanismes de règlement des litiges.

Étape 4 : Marketing auprès de potentiels investisseurs

Les atouts du Sénégal et la disponibilité de terres à mettre en valeur feront l'objet d'une vaste publicité.

Une approche proactive sera adoptée pour les investisseurs nationaux (PME spécialisées dans l'horticulture, investisseurs répertoriés par l'APIX) et les investisseurs internationaux, y compris les potentiels investisseurs stratégiques, notamment ceux dotés d'une expérience en horticulture en Afrique.

Durant cette phase, des visites sur le terrain seront organisées dans les parcelles identifiées ainsi que les communautés rurales et les entreprises agro-industrielles disposant déjà d'investissements établis. Une conférence des investisseurs sera organisée.

Étape 5 : Appel à projets et sélection

L'appel à projets sera du ressort de l'APIX avec l'appui du cabinet de consultants. La sélection des projets incombera aux communautés rurales avec l'appui du Comité local d'approbation et l'assistance technique. Un appel à projets d'investissements sera lancé pour une période d'environ trois mois. Au cours de ces trois mois accordés aux investisseurs pour soumettre leurs projets, la deuxième phase d'identification des terres sera lancée ; elle mettra à profit les enseignements de la première phase.

Étape 6 : Études de faisabilité des investissements dans les infrastructures

Des études de faisabilité seront préparées au cours de cette phase pour concevoir des infrastructures sur la base des résultats du processus de sélection des investisseurs. Les options consistant à compléter les investissements réalisés par des investisseurs pour servir une communauté plus large seront encouragés.

Étape 7 : Négociations et attribution de terres

C'est durant cette phase qu'auront lieu les négociations finales et la signature des accords de partenariat entre les investisseurs et les communes.

Une fois les accords de partenariat entre les investisseurs et les communes approuvés et une fois les personnes dûment indemnisés en cas de besoin, les procédures administratives relatives à l'attribution des terres peuvent être lancées.

Le processus d'attribution des terres nécessite trois étapes : (i) conversion du Domaine national au Domaine privé de l'État ; (ii) bail foncier à long terme établi entre l'État et les communes ; (iii) contrat de location : dès que la commune reçoit un bail officiel du Gouvernement, le contrat de location des terres entre la commune et la société privée peut être signé.

Le projet facilitera le processus en fournissant tous les moyens nécessaires. Cette étape cruciale sera de la responsabilité de la DGID et des communes rurales avec l'appui de l'assistance technique.

Les demandes d'appui par le projet pour la réalisation des spécifications dans le cadre des accords de partenariat seront validées. Une fois signées et approuvées par les autorités compétentes, les attributions de terres déclencheront la mise en œuvre des appuis déjà prévus. Ces appuis seront axés sur les travaux d'aménagement pour l'irrigation, la gestion des droits fonciers, les programmes de formation et les investissements sociaux et toutes autres activités prioritaires identifiés par les communautés rurales dans le cadre de leurs Plans locaux de développement.

L'accord contractuel entre les communautés rurales et les investisseurs énoncera les conditions de retrait, que ce soit parce que l'investisseur n'a pas rempli ses obligations, ou parce qu'il a fait faillite, ou encore parce qu'il souhaite se retirer. Le projet appuiera un mécanisme de règlement des litiges pour faciliter l'application des clauses contractuelles.

Étape 8 : Suivi et évaluation

Cette dernière étape consiste en la mise en œuvre d'un service d'assistance juridique qui peut être mobilisé à tout moment, en particulier dans les cas de manquements à l'accord de partenariat. Ce service fonctionnera pendant toute la durée du projet, et des options seront étudiées pour aider à en garantir la durabilité par la suite. Les états financiers seront déposés à l'APIX et le comité local d'approbation pour suivi des statistiques avec l'appui des communautés rurales à la fin de chaque année civile.

Durant cette phase, il sera mis en œuvre un programme visant à appuyer et à renforcer les communes dans leurs activités de gestion foncière.

Principes directeurs pour la gestion foncière

Le projet propose d'utiliser un processus ascendant axé sur le renforcement des capacités des communes et des villages à gérer et à attribuer des terres plutôt que de s'engager dans un processus descendant qui implique différents niveaux de consultation. Le défi est de créer les conditions préalables pour la sécurisation des droits d'utilisation au fil du temps, pour les investisseurs comme pour les petits exploitants, permettant ainsi la mise en œuvre d'un partenariat mutuellement bénéfique.

Le projet prévoit de financer les services d'un cabinet de conseil qui appuiera le processus de gestion des terres par les communes tout au long de la durée du projet. Le cabinet assistera les communes dans la sélection de petits, moyens, et grands investisseurs privés en offrant à chaque partie un cadre de négociations couvrant tous les aspects de la transaction entre investisseurs et communes. Le projet financera un service d'assistance juridique pour faciliter la formalisation des contrats et appuyer les mécanismes de règlement des différends.

Application de l'OP 4.12. La Politique opérationnelle de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, OP 4.12, s'appliquera au regroupement d'étendues de terres pour les investissements appuyés ou facilités par le projet. Cela signifie que le RPF du projet fournira le cadre nécessaire pour traiter les impacts et les avantages pour les populations locales qui peuvent être obligées délocaliser leurs résidences, leurs activités agricoles et leur accès aux ressources communes. L'OP 4.12 sera considérée comme devant s'appliquer même lorsque (comme cela devrait être le cas dans la plupart des situations, voire toutes) la commune accepte le transfert des droits d'utilisation des terres comme une transaction volontaire. Étant donné les différents types d'utilisation des terres et de détenteurs de droits fonciers potentiels sur une parcelle donnée, il sera difficile, au cours du projet, d'affirmer que ce que la communauté présente comme une transaction volontaire constitue effectivement un choix éclairé et consenti de la part de l'ensemble des personnes de la communauté dont les droits foncés peuvent être touchés.

Il convient de noter que certaines caractéristiques de l'approche du projet rendront l'application de l'OP 4.12 aux acquisitions foncières moins systématiques, et cela pour deux raisons. Premièrement, les communes identifieront les terres destinées aux investissements qui sont relativement inutilisées ou incontestées, évitant ainsi la nécessité de recourir dès le départ à trop de réinstallations concernant les droits et utilisations actuels. Deuxièmement, les transactions foncières seront formalisées par des accords négociés entre les investisseurs et les communes et chercheront à garantir que les modèles d'investissement comprennent d'importants bénéfices pour les communautés locales (notamment la possibilité d'être intégrées dans l'investissement en tant que cultivateurs sous-traitants ou bénéficiaires de petites exploitations), dans l'espoir que les paquets d'avantages sociaux qui en découleront (pour les communautés et pour les agriculteurs individuels déplacés) constitueront un soutien approprié au rétablissement ou à l'amélioration des moyens de subsistance, tel que stipulé par l'OP 4.12.

Inventaire et cartographie participative des droits fonciers/de l'utilisation des terres. Les investissements appuyés par le projet devront être précédés d'une vérification minutieuse des droits existants dans une zone proposée. Cette démarche doit s'accompagner de la vérification et, si possible, de la documentation des droits et utilisations existants, y compris ceux des locataires et des couches vulnérables. L'utilisation des ressources de propriété commune doit être vérifiée et cartographiée. Cet inventaire donnera lieu à un processus facilité de planification participative, impliquant la communauté à tous les niveaux, pour aider les communautés à identifier elles-mêmes les zones disponibles pour l'investissement, à déterminer les valeurs des terres, des cultures et d'autres biens et à évaluer les impacts potentiels sur les moyens de subsistance.

Traitement des ambiguïtés juridiques ou des différends affectant les terres ciblées. Ni le projet, ni les partenaires du secteur privé susceptibles de s'y intéresser n'appuieront les investissements dans des terres sur lesquelles planent d'importantes ambiguïtés concernant les droits d'utilisation ou la propriété, notamment des litiges au sein des communautés ou entre différents prétendants, des contestations sur les limites, des litiges entre les communes et les instances

supérieures de l'État, ou des plaintes non résolues liées aux acquisitions précédentes du domaine national ou d'investissements passés. Le projet appuiera un processus d'identification et d'analyse de ces ambiguïtés et de ces différends et déploiera des mécanismes adaptés pour aider les parties à trouver des solutions juridiquement solides et socialement acceptables.

Consultation, négociation et partage des avantages. Des consultations transparentes et inclusives seront essentielles, à la fois *entre* les communautés, le gouvernement et les investisseurs potentiels et *au sein* des communautés elles-mêmes (pour s'assurer que les implications des attributions proposées de la communauté sont à la fois comprises et acceptées par la communauté en général, que les avantages sont équitablement ciblés et que les risques d'accaparement par l'élite sont réduits). Tout d'abord, les communautés locales (tant au niveau des communes que des villages) doivent être pleinement consultées sur toutes les implications de la transaction foncière proposée à travers un processus de consultation des villages acceptable pour la Banque. En plus du processus global, aucune transaction foncière spécifique ne sera appuyée si les communautés n'ont pas donné leur aval explicite suite au processus convenu.

Les contrats d'investissement foncier. Les résultats des consultations et les éléments issus de toute négociation finalisée pour les investissements appuyés par le projet doivent se traduire dans un contrat juridique rigoureux et exécutable entre les investisseurs et les communes, articulant clairement les droits et responsabilités des parties et définissant dans des termes clairs et sans ambiguïté tout accord convenu de partage des avantages. Les communes bénéficieront d'une assistance technique dans la négociation avec les investisseurs privés afin d'optimiser leurs contributions économiques et sociales. Les Communes bénéficieront aussi d'un appui pour la gestion durable de leurs ressources foncières et hydriques. Enfin, cette assistance technique englobera le suivi de la mise en œuvre et des résultats des contrats entre les communes et les investisseurs, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de résolution des litiges.

Soutien foncier aux petits exploitants. Les principes du projet en matière d'engagement avec les propriétaires terriens et les investisseurs exigeront des petits exploitants participants (que ce soit sur des terres qu'ils possèdent déjà ou sur de nouvelles parcelles créées en rapport avec l'investissement) qu'ils détiennent déjà ou qu'on leur octroie des droits documentés à la terre qu'ils utilisent. Un processus transparent et équitable d'attribution de petites parcelles irriguées dans les zones du projet sera conçu.