

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE  
UNITE DE POLITIQUE AGRICOLE**

# **PLAN D'ACTION FONCIER DU SENEGAL**

**OCTOBRE 1996**

---

**Sakhir DIAGNE**  
Synergies Consulting  
BP 11 320 - DAKAR-SENEGAL  
Tél : 849 19 19 - Fax : 849 19 09

# AVANT - PROPOS

## AVANT - PROPOS

*Ce présent rapport constitue la phase finale du travail de rédaction du Plan d'Action Foncier.*

*Une équipe pluridisciplinaire a été chargée de faire une synthèse des rapports intérimaires, d'exploiter le résultat des enquêtes complémentaires et enfin d'engager une réflexion prospective.*

*Le comité de pilotage composé de toutes les structures ministérielles concernées, des missions d'études, des associations socioprofessionnelles (voir annexe) a adopté le présent rapport lors de sa séance du 21 octobre 1996 à dakar.*

## RESUME EXECUTIF

### RESUME EXECUTIF

Entre le vote d'une loi et son application il y a parfois un décalage important. L'histoire récente du système foncier et la confusion qui l'entoure aurait pu se dérouler autrement si la transition sur le plan notionnel et institutionnel avait été gérée plus harmonieusement par l'Administration coloniale. Pratiquant la politique de «Tabula rasa», ignorant les réalités locales, celle-ci a voulu imposer une doctrine foncière unique en multipliant arrêtés et décrets :

- au nom du droit de conquête puis de l'intérêt général, l'Administration coloniale met en place deux régimes juridiques. Entre le 11 mars 1865 (arrêté Faidherbe) et le 23 octobre 1904, le régime domanial intègre, en particulier dans le domaine privé, les terres «vacantes et sans maîtres» en vue de les réaffecter soit pour les besoins de la colonie soit au profit des personnes aux fins de «mise en valeur».
- Le décret du 24 Juillet 1906, va transformer les droits coutumiers en titres fonciers «définitifs et inattaquables» par la procédure de l'immatriculation. C'est l'act Torrens Hill, du nom de l'inventeur d'un mode d'enregistrement des terres de la couronne britannique en Australie.
- Le décret du 8 Octobre 1925 est introduit en vue de donner la possibilité aux indigènes de faire constater leurs droits coutumiers auprès des autorités de l'Administration coloniale.
- D'autres décrets ont suivi pour définir les notions «de terres vacantes et sans maîtres», en introduisant les principes de mise en valeur et en précisant le 15 Novembre 1935 qu'il s'agit de terres ne faisant pas l'objet de titre foncier et inexploitées ou inoccupées depuis plus de 10 ans - ce délai sera ramené le 15 Novembre 1955 à 5 ans. Cette politique volontariste n'a pas été suivie d'effets puisque la population autochtone n'a pas réagi à l'invitation de se rendre au bureau d'enregistrement, continuant de gérer leurs terres selon la tenure coutumière. C'est la persistance de la civilisation de l'oralité devant celle de l'écriture, «la raison écrite».

L'échec a peut-être amené le législateur sénégalais à prendre suffisamment de recul pour concevoir au lendemain de l'indépendance la loi 64-46 relative au domaine national. Il s'agit d'une loi endogène relativement souple qui ne se démarque pas véritablement des valeurs africaines. Il n'y a donc pas eu de heurts significatifs mais un large consensus s'est dégagé dans l'application même. Pour n'avoir pas gêné les procédures traditionnelles, elle a, comme dans le principe des vases communicants, favorisé le rapprochement, la fusion ou la confusion selon les critiques des deux régimes. Est-ce une volonté délibérée pour donner un caractère officiel à la coutume ?

Il est évident qu'il y a un produit dont la valeur intrinsèque est importante pour avoir garanti durant une génération, l'équilibre social. En toute objectivité, elle a permis de clore la transition. Maintenant on peut s'interroger si c'est une étape ou consacre-t-elle une phase définitive. Aucune réforme n'est figée. Elle est appelée à prendre en compte l'évolution de la société en intégrant au fur et à mesure les tendances lourdes. A cet égard, des aménagements sont nécessaires pour maîtriser par exemple le régime minier relatif à l'orpaillage au Sénégal oriental ou encore la gestion participative, durable des ressources foncières et faunistiques.

Le monopole foncier de l'Etat et parfois le droit de propriété privée de l'Etat, revendiqués sur les forêts et les zones forestières comme un attribut moderne associé à l'autorité d'un pouvoir central sont aujourd'hui discutables par rapport à l'approche MAB / UNESCO, et notamment dans la perspective de la régionalisation.

Le foncier industriel n'est pas également satisfaisant à tous les plans ; l'implantation de Points francs en milieu rural est sans retombée fiscale significative pour les collectivités locales et comporte des impacts négatifs et, est cause de frustrations qu'elle peut comporter. Il ne faut pas taire enfin la nouvelle conjoncture politique, économique du pays (ajustement structurel, régionalisation, libéralisation).

Par rapport à ces situations, la Loi 64-46 est-elle adaptée, pas assez ou pas du tout ? Les avis sont partagés. L'Etat et des structures dans lesquelles il est partie prenante (MEAVF, CAB), anticipent ou promulguent des textes à implication foncière indirecte mais qui sont éloquentes. Ils augurent déjà d'une ère de privatisation avec possibilité d'immatriculation et de réaffectation par l'Etat.

Serait-ce un recul par rapport au régime de la domanialité ? Les indicateurs de tendances révèlent une certaine effervescence à la faveur de nouvelles données techniques introduites par l'ère de l'Après-barrages. La population rurale est animée d'une frénésie observable depuis bientôt une décennie. Elle multiplie les innovations populaires de contournement qui sont autant de réactions d'autodéfense.

Ces initiatives populaires et stratégiques interprétées comme réactions d'autodéfense ou pratiques adaptatives grâce à la souplesse de la loi 64-46 sont des éléments d'une problématique assez singulière. Devant l'échec du système de crédit national, l'Etat se désengageant, les paysans autochtones se trouvent sans grand moyen pour suivre le rythme d'aménagement et par là prouver leur incapacité de mise en valeur. Pendant ce temps, les opérateurs économiques non résidents n'ont pas accès directement à la terre.

L'approche de la propriété individuelle est alors proposée comme une solution de sortie de crise en contradiction avec la stratégie de conservation du patrimoine foncier pour les générations futures. L'analyse prospective de la population montre qu'à l'horizon 2015, le Sénégal sera confronté à des problèmes pour nourrir une population urbaine de plus de sept millions d'habitants. Seuls l'encouragement et le développement d'activités alternatives dans les terroirs sont de nature à freiner l'exode rural grandissant des jeunes.

Ainsi, l'enjeu foncier est à la fois un problème d'intensification agricole pour nourrir la population, de définition d'une politique sociale cohérente pour garantir un environnement social sécurisant et favorable à l'investissement productif et la gestion durable des ressources naturelles.

De sérieux doutes pèsent cependant sur la capacité du scénario du statu quo de répondre à ces préoccupations. En effet, en redonnant le pouvoir de distribution de la terre aux structures administratives, cette option va à l'encontre de la décentralisation et de la responsabilisation des acteurs locaux.

En ce qui concerne l'objectif de gestion durable des ressources naturelles, la situation des périmètres privés du delta annonce les évolutions de dégradation des sols auxquelles on risque d'aboutir, dans un contexte de moins d'Etat, où le contrôle ne peut être assuré que par des instances locales intéressées.

Sur le plan économique, une augmentation de la production agricole est attendue mais la poursuite des objectifs de production pour l'autosuffisance alimentaire n'est pas garantie par rapport à une extraversion de la production.

Enfin la privatisation va favoriser l'émergence d'auteurs économiques : entrepreneurs et non résidents, indépendants des institutions locales, ce qui risque de favoriser les conflits de toute sorte.

Une alternative crédible à la privatisation consiste à introduire des aménagements dans la Loi actuelle (LDN), en restant fidèle aux principes d'inaliénabilité, de gratuité, d'équité, mais en introduisant à la lumière des pratiques actuelles, des réformes qui organisent l'accès des non résidents et investisseurs aux terres, assurent une mobilité foncière et une flexibilité de gestion selon les réalités locales.

Trois options de ce scénario sont à considérer :

### **Option 1 : STATU QUO**

Cette option repose sur le maintien du dispositif législatif actuel en son intégralité (loi 64 - 46 du 17 juin 1964, loi 72 - 1288 du 27 octobre 1972, loi 76 - 66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat, loi 96 - 07 du 22 mars 1996) portant transfert de compétences et décrets relatifs à ces lois.

### **Option 2 : LIBERALE**

Cette option, tenant compte de l'évolution générale (ajustement structurel, ajustement financier, développement de l'économie), suggère une appréhension des terres du pays sur la base d'un marché foncier libre. Dans cette option, les terres du domaine national sont destinées à passer au secteur privé.

### **Option 3 : MIXTE**

L'option 3 s'efforce de favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur maintenant leurs pouvoirs d'attribution.

### **Schéma du Plan d'Action**

Trois variantes caractérisées par différents degrés de compétence respectives de l'Etat et de la communauté rurale, sont proposées. Ces formules présentent un large choix soumis au Comité de Pilotage.

Dans tous les cas, une approche partenariale est nécessaire pour engager les réformes.

A court terme, trois objectifs prioritaires seront poursuivis :

1. **Retenir une option parmi les 3 scénarii (Statu quo, Libéral ou Mixte).**
2. **Réviser les textes pour lever toutes les ambiguïtés.**

A ce titre, une série d'études devraient être menées par des spécialistes et des concertations organisées à l'échelle des communautés rurales pour discuter et négocier certaines règles locales qui donnent des contenus concrets aux orientations générales.

### **3. Assurer la mise en œuvre et le suivi-évaluation du PAF**

Dans cette optique, il est proposé la création d'une HAUTE AUTORITE placée à un niveau élevé de l'Etat, chargée de piloter le PAF et de rendre compte aux autorités : études, communication, animation des concertations, mise en place des outils, etc...

### **4. Observatoire du Foncier**

Le dispositif sera complété par la création d'un OBSERVATOIRE DU FONCIER placé sous l'autorité des universités, chargé de réaliser des évaluations, de produire des outils et d'appui conseils.

# TABLE DES MATIERES

## TABLE DES MATIERES

AVANT - PROPOS .....	2
RESUME EXECUTIF .....	3
INDEX DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....	10
Liste des tableaux .....	13
Liste des cartes .....	14
INTRODUCTION GENERALE.....	15
1. APERÇU GENERAL.....	15
11. Place du secteur rural dans l'économie.....	16
12. Contribution du secteur rural dans le PIB.....	16
13. Importance stratégique du secteur agricole pour l'économie et la gestion des ressources naturelles	18
2. DEPENDANCES ALIMENTAIRES ET NOUVELLES TENDANCES DE LA PRODUCTION AGRICOLE : OPTIONS	
CEREALIERES .....	20
21. Evolution des superficies cultivées.....	20
22. Evolution des productions et des rendements.....	21
PREMIERE PARTIE : CADRE PHYSIQUE ET HUMAIN.....	25
CHAPITRE I : LES GRANDS ENSEMBLES ECO-GEOGRAPHIQUES ET APTITUDES CULTURALES.....	26
1. FACTEURS CLIMATIQUES.....	26
2. FACTEURS PEDOLOGIQUES.....	28
3. TYPOLOGIE DES REGIONS.....	30
4. DISPONIBILITE EN EAUX ET POSSIBILITE D'IRRIGATION SELON LES REGIONS.....	32
41. Irrigation à partir des eaux de surface.....	32
42. Irrigation à partir des eaux souterraines.....	34
CHAPITRE II : SYSTEMES DE PRODUCTION ET GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES.....	37
1. GESTION DES TERRES ET CONTRAINTES .....	37
1.1. Occupation des terres du Sénégal.....	37
12. Les contraintes liées à l'utilisation des terres.....	38
2. EXPLOITATION DES EAUX DE SURFACE ET CONTRAINTES .....	43
21. Offre OMVS pour l'irrigation et quota d'eau du pays.....	43
22. Déficit des ressources en eau attendu.....	44

23. <i>Impact environnemental</i> .....	45	<b>8</b>
3. EXHAURE DES EAUX SOUTERRAINES ET LIMITES.....	45	
4. L'EAU ET LA TERRE DANS LA PRATIQUE DE L'ELEVAGE.....	46	
41. <i>Dans la région du fleuve</i> .....	46	
42. <i>Dans la zone sylvo-pastorale</i> .....	47	
43. <i>Dans le bassin arachidier</i> .....	47	
44. <i>Au Sénégal Oriental</i> .....	48	
45. <i>En Casamance</i> .....	49	
5. LE SYSTEME D'EXPLOITATION FORESTIERE.....	50	
51. <i>Organisation de l'exploitation forestière</i> .....	50	
52. <i>Les pressions sur les espaces forestiers</i> .....	53	
6. FINANCEMENT DE LA PRODUCTION.....	56	
61. <i>Accès au Crédit avant La NPA</i> .....	56	
62. <i>NPA et rôle de la CNCAS</i> .....	57	
<b>CHAPITRE III : DEMOGRAPHIE ET DEVELOPPEMENT.....</b>	<b>59</b>	
1. TENDANCES DEMOGRAPHIQUES ACTUELLES.....	59	
2. DISPARITES REGIONALES DANS LA REPARTITION DE LA POPULATION.....	62	
3. ETUDE PROSPECTIVE DE LA POPULATION.....	64	
<b>DEUXIEME PARTIE : CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE.....</b>	<b>69</b>	
<b>CHAPITRE I. EVOLUTION DE LA LEGISLATION FONCIERE AU SENEGAL.....</b>	<b>70</b>	
1. LE DROIT FONCIER COUTUMIER.....	70	
11. <i>Les modes d'appropriation et d'accès à la terre</i> .....	70	
12. <i>La gestion des terres coutumières</i> .....	70	
2. LE REGIME FONCIER SOUS LA COLONISATION.....	71	
3. LA LOI 64-46 RELATIVE AU DOMAINE NATIONAL.....	73	
31. <i>Définition et contenu du Domaine National</i> .....	73	
32. <i>La gestion des zones de terroir par le Conseil Rural</i> .....	74	
4. LA REGLEMENTATION EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.....	76	
41. <i>La réglementation forestière du Sénégal m.121. Fondement et historique de la réglementation forestière du Sénégal</i> .....	76	
411. <i>Le Code forestier</i> .....	78	
412. <i>Le nouveau Code forestier</i> .....	79	
42. <i>Le Code de la Chasse</i> .....	81	
43. <i>La réglementation sur la pêche continentale</i> .....	82	
44. <i>La réglementation pastorale</i> .....	82	
45. <i>Les autres textes</i> .....	83	
<b>CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES ASPECTS JURIDIQUES.....</b>	<b>84</b>	
1. PROBLEMATIQUE.....	84	
2. RAPPEL DES CARACTERISTIQUES DU REGIME EN VIGUEUR.....	85	
3. SYSTEME FONCIER SENEGALAIS ET MUTATIONS AGRICOLES.....	87	
31. <i>Sécurité des investissements</i> .....	87	
32. <i>Accès au crédit</i> .....	88	
33. <i>Conditions d'accès à la terre</i> .....	89	
331. <i>Appartenance à la communauté</i> .....	89	
332. <i>Capacité de mise en valeur</i> .....	89	
4. LES DISPOSITIONS FONCIERES FIGURANT DANS LES TEXTES DE LOIS DE LA DECENTRALISATION.....	90	
<b>TROISIEME PARTIE : PROPOSITION DE SCHEMA DU PLAN D'ACTION FONCIER.....</b>	<b>97</b>	
<b>CHAPITRE I : BILAN DU SYSTEME FONCIER.....</b>	<b>98</b>	
1. CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FONCIER.....	98	



	<b>9</b>
11. L'existence d'une législation nationale .....	98
12. Une gestion décentralisée .....	98
2. LES FORCES .....	98
3. FAIBLESSES ET LIMITES .....	99
31. Imperfection découlant des conditions d'accès à la terre .....	99
32. La question de la mise en valeur.....	99
33. Imperfection découlant du mode de gestion .....	100
34. Les conditions d'accueil des investisseurs .....	100
4. PRATIQUES LOCALES DE GESTION DU FONCIER ET STRATEGIES DES ACTEURS .....	100
41. Permettre l'accès des terres aux non résidents.....	101
42. Contourner les risques de désaffectation et l'obligation de mise en valeur. ....	101
421. Consignation .....	101
422. Faire valoir .....	101
423. Joint-venture .....	102
43. Faire face aux pressions extérieures.....	102
44. Permettre l'héritage des terres selon les règles coutumières .....	103
45. Maîtriser et contrôler le développement local.....	103
46. Blocages du fonctionnement des communautés rurales.....	103
47. «Officialiser» un marché foncier réel.....	104
48. Intégrer des perceptions autres qu'agricoles de la mise en valeur .....	104
<b>CHAPITRE 2 : ANALYSE PROSPECTIVE .....</b>	<b>108</b>
1. TENDANCES D'EVOLUTION .....	108
2. LES SCENARII PROPOSES .....	110
21. Schéma du statu quo .....	111
22. Schéma de l'option libérale .....	112
23. Schéma de l'option mixte et de ses variantes.....	113
231. Première variante .....	113
<b>2311. Conditions : la loi doit en décider ainsi</b> .....	113
<b>2312. Mesures d'application</b> .....	113
232. Deuxième variante .....	114
<b>2321. Sous variante 1</b> .....	114
<b>2322. Sous variante 2</b> .....	114
233. Troisième variante .....	114
3. EXAMEN CRITIQUE DES OPTIONS.....	114
31. Examen critique de l'option N° 1 (STATU QUO).....	114
32. Examen critique de l'option N° 2 (LIBERALE) .....	115
33. Examen critique de l'option N° 3 (SYSTEME MIXTE).....	116
<b>SCHEMA DU PLAN D'ACTION FONCIER .....</b>	<b>119</b>

# INDEX DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

## INDEX DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

<b>ABS</b>	:	Association de base de producteurs
<b>AHA</b>	:	Aménagements Hydro-Agricoles
<b>BNDS</b>	:	Banque Nationale de Développement du Sénégal
<b>BDPA</b>	:	Bureau d'Etude Français
<b>CAB</b>	:	Commissariat à l'après-barrages
<b>CERP</b>	:	Centre d'Expansion Rurale Polyvalent
<b>CLD</b>	:	Comité Local de Développement
<b>CNCAS</b>	:	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
<b>CONSERE</b>	:	Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement
<b>CPSP</b>	:	Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
<b>CRAD</b>	:	Centres Régionaux d'Assistance au Développement
<b>CRD</b>	:	Comité Régional de Développement
<b>CSS</b>	:	Compagnie Sucrière Sénégalaise
<b>DAGAT</b>	:	Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale
<b>DEFCCS</b>	:	Directions des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols
<b>FIDA</b>	:	Fonds International de Développement Agricole
<b>FMDR</b>	:	Fonds Mutualiste de Développement Rural
<b>FMI</b>	:	Fonds Monétaire International

<b>LPDA</b>	:	Lettre de Politique de Développement Agricole du Sénégal
<b>LM</b>	:	Lettre de Mission (Définissant les contrats-plans des SDR)
<b>MEACC</b>	:	Mission d'Etude et d'Aménagement du Canal du Cayor
<b>MEAVF</b>	:	Mission d'Etude et d'Aménagement des Vallées Fossiles
<b>NPA</b>	:	Nouvelle Politique Agricole
<b>OCA</b>	:	Office de Commercialisation agricole
<b>OMVG</b>	:	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie
<b>OMVS</b>	:	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
<b>ONCAD</b>	:	Office National pour la Coopération et l'assistance au Développement
<b>OSBI</b>	:	Outreach Senegalese Bovine Industries
<b>PA</b>	:	Programme Agricole
<b>PALMT</b>	:	Programme d'Ajustement Structurel à Moyen et Long terme
<b>PASA</b>	:	Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Agriculture
<b>PDRG</b>	:	Programme de Développement de la Rive Gauche
<b>PDESO</b>	:	Projet de Développement de l'Elevage du Sénégal Oriental
<b>PIB</b>	:	Produit Intérieur Brut
<b>PISA</b>	:	Programme d'Investissement Sectoriel de l'Agriculture
<b>PREF</b>	:	Programme de Redressement Economique et Financier
<b>PREMINA</b>	:	Projet de Restauration du Milieu Naturel
<b>PROGONA</b>	:	Projet Bois de village et de Reconstitution de Forêt Gonakié
<b>PRVF</b>	:	Programme de Revitalisation des Vallées Fossiles
<b>PTIP</b>	:	Programme Triennal d'Investissements Publics
<b>SAED</b>	:	Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
<b>SAPCO</b>	:	Société d'Aménagement de la Petite Côte
<b>SDR</b>	:	Société de Développement Rural

<b>SODAGRI</b>	:	Société de Développement Agricole et Industriel
<b>SODEFITEX</b>	:	Société de Développement des Fibres Textiles
<b>SODESP</b>	:	Société de Développement de la Zone Sylvo-Pastorale
<b>SODEVA</b>	:	Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
<b>SONEES</b>	:	Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal
<b>STN</b>	:	Société des Terres Neuves

# LISTE DES TABLEAUX

## LISTE DES TABLEAUX

Réf.	Titres
Tableau 1	Importance et évolution du secteur primaire dans la formation du PIB à Prix constant 1987 (milliards CFA)
Tableau 2	Répartition de la population active sénégalaise par grands groupes professionnels selon les zones de résidence (RGPG 1988)
Tableau 3	Evolution et variation des superficies moyennes annuelles et de production par région et par type de culture entre les périodes 1960-70 et 1980-94 des superficies Mil - Sorgho - Mais - Niébé - Arachide - Coton/ha (sources statistiques Direction de l'agriculture & base de données UPA-MA)
Tableau 4	Zones climatiques du Sénégal
Tableau 5	Aptitude des terres à l'agriculture pluviale : % / régions & classe d'aptitude (PNAT 84)
Tableau 6	Régions éco-géographiques du Sénégal
Tableau 7	Axes Hydrographiques concernés par une éventuelle remise en eau
Tableau 8	Utilisation et aptitudes des terres par région agricole naturelle au Sénégal (x 100 ha)
Tableau 9	Principales contraintes à l'utilisation durable des ressources en terre
Tableau 10	Adéquation des besoins en eau des différents programmes sénégalais en fonction de l'offre OMVS (débits en m <sup>3</sup> S-1)
Tableau 11	Scénarii possibles de développement pour la rive gauche du Fleuve Sénégal
Tableau 12	Potentiel aquifère du Sénégal
Tableau 13	Evolution 1976 - 1988 de la population
Tableau 14	Structure de la population : répartition / sexe et grands groupes d'âge
Tableau 15	Populations rurales et urbaine par région % (RGPH 1988)
Tableau 16	Effectifs démographiques & densités/département (RGPH 1988)
Tableau 17	Projection de la population sénégalaise urbaine, rurale et totale par régions (x 1000 hbts) (source direction de la statistique)

# LISTE DES CARTES

## LISTE DES FIGURES ET CARTES

Réf.	Titre
Carte 1	Ecoulement pérenne après la remise en eau des vallées fossiles

# INTRODUCTION GENERALE

## INTRODUCTION GENERALE : *Pourquoi un PAF*

### 1. Aperçu général

L'économie sénégalaise a connu depuis l'indépendance plusieurs phases d'évolution marquées par des mutations structurelles importantes ainsi que des variations sensibles et inégales de ses niveaux de performance suivant les secteurs. Les résultats économiques ont été affectés (périodiquement ou durablement) par divers facteurs exogènes, d'ordre politico-économique (liés à la politique internationale, aux conditions du marché mondial) ou d'ordre naturel, (résultant des fluctuations climatiques et des invasions de prédateurs des cultures).

A côté de ces phénomènes exogènes, il y a eu les effets de facteurs internes, découlant principalement des options et stratégies de développement économique initiées, des politiques institutionnelles adoptées, de la conception et de la gestion des programmes de développement ou encore, de la forte croissance démographique et de problèmes d'ordres politique et social.

Ces deux groupes de facteurs ont eu pour effets, d'un côté, la baisse des cours mondiaux des produits exportés, la suppression des prix préférentiels à l'exportation, le renchérissement des produits importés (détérioration des termes des échanges) et de l'autre, la forte instabilité de la production nationale face à une demande croissante. Ils ont au total affecté négativement les efforts de développement et créé d'importants déséquilibres de la balance des paiements.

Face à cette situation qui a entraîné de graves déficits budgétaires, l'Etat a engagé au cours des années 80, d'importantes réformes économiques, financières et institutionnelles tenant compte du contexte économique international et visant à surmonter les contraintes structurelles et à tirer un meilleur parti des potentialités économiques du pays.

Les réformes entreprises ont affecté de façon profonde la politique et les conditions de développement économique du pays, singulièrement dans le secteur agricole qui occupe la majorité de la population. Engagées avec le FMI et la Banque mondiale, ces réformes ont enregistré plusieurs phases, avec une première étape de stabilisation et d'assainissement des finances publiques dans le cadre d'un Plan de redressement économique et financier (PREF 1980-1984) et une seconde étape d'ajustement et de réorientation du cadre du fonctionnement de l'économie nationale à travers un Programme d'ajustement à moyen et long terme (PALMT, 1985-1992). Malgré tout, divers indicateurs montrent, aujourd'hui, que les résultats obtenus au cours du PALMT demeurent en deçà des objectifs, en terme de croissance économique, quoiqu'on note des modifications significatives dans la dynamique de l'économie nationale avec des effets socio-économiques particulièrement sensibles au niveau des populations.

La situation actuelle marquée par la dévaluation du franc CFA, se caractérise par la poursuite et le renforcement des mesures d'ajustement prises au cours du PALMT avec, principalement la poursuite du désengagement de l'Etat, la réduction des dépenses publiques, la libéralisation de l'économie et la promotion du secteur privé.

### **11. Place du secteur rural dans l'économie**

Le secteur rural, agriculture, élevage, foresterie et pêche, a toujours occupé une place centrale dans l'économie nationale. Les investissements moyens alloués à l'agriculture sont passés de 1,4 milliard/an au cours du premier plan (1961-65), à 20 milliards pour le VI<sup>ème</sup> plan. L'agriculture bénéficie d'une enveloppe de 61,2 milliards dans le PTIP 1993/95 et d'une allocation globale de 166 milliards (16%) dans le VIII<sup>ème</sup> plan en cours (1989/95). Une grande partie de ces investissements a été consacrée par le passé aux subventions d'intrants et de matériel agricole. Avec le recentrage actuel de la politique agricole, la majorité des investissements est orientée vers le développement des infrastructures et aménagements hydro-agricoles : 75 milliards au cours du VII<sup>ème</sup> plan et plus de 75% des investissements dans l'agriculture pour le VIII<sup>ème</sup> (MPC, 1992).

Dans le plan en cours et concernant les autres sous secteurs, les engagements prévus pour l'élevage se chiffrent à 8,76 milliards, dont 4,8 inscrits dans le PTIP 1993/95 avec une hausse de 48% par rapport au précédent PTIP. Les investissements prévus pour le sous secteur de la foresterie sont de 27,7 milliards avec 6,5 milliards inscrits au PTIP 1993/95. Enfin, pour la pêche, 4,4 milliards sont prévus dont 1,1 milliard programmé pour 1993/95.

### **12. Contribution du secteur rural dans le PIB**

Le secteur rural représentait en moyenne 21 % du PIB soit une variation de 19,3 à 23,3 par rapport à la période 1983-1993 (Tab. 1). Les contributions des sous secteurs, agriculture, élevage, pêche et foresterie varient fortement d'un cas à l'autre, selon les années, la situation pluviométrique et les conditions de production.

L'essentiel du PIB du secteur primaire provient de l'agriculture (en moyenne 54 %, soit 140 à 190 milliards) et de l'élevage (31 % soit 60 à 109 milliards) qui fournissent en moyenne plus des 4/5<sup>ème</sup> du produit du secteur. Mais, contrairement à l'agriculture marquée par des fluctuations continues, la part du sous secteur élevage connaît une progression sensible et continue depuis 1989. La pêche, 3<sup>ème</sup> sous secteur par sa contribution, enregistre une légère relance depuis 1990 tandis que la foresterie connaît depuis 1989, une stagnation, voire une baisse de son produit.



**Tableau 1 : Importance et évolution du secteur primaire dans la formation du PIB à Prix constant 1987 (milliards CFA)**

(Sources MEFP : Direction de la prévision et de la Statistique 1994 ; \*\* Provisoire \*\* Estimations.)

SECTEURS ET ANNEES	SECTEURS ET SOUS SECTEURS DU PRIMAIRE					% Sect. Primaire dans PIB	TOTAL PIB (milliards CFA)
	Agricul.	Elevage	Pêche	Forêts	TOTAL		
1983	191,7 (64,5%)	65,0 (21,9%)	24,0 (8,1%)	16,6 (5,5%)	297,3 (100%)	23,3	1.276,1
1984	125,4 (51,2%)	75,6 (30,8%)	27,7 (11,3%)	16,4 (6,7%)	245,2 (100%)	20,0	1.225,0
1985	138,5 (52,3%)	81,7 (30,9%)	29,2 (11,0%)	15,3 (5,8%)	264,7 (100%)	20,8	1.271,3
1986	166,0 (56,9%)	84,9 (29,1%)	30,3 (10,4%)	10,4 (3,6%)	291,6 (100%)	21,9	1.329,3
1987	163,6 (54,6%)	89,8 (30,0%)	32,4 (10,8%)	13,7 (4,6%)	299,5 (100%)	22,0	1.362,3
1988	187,3 (57,1%)	94,6 (28,8%)	31,9 (9,7%)	14,4 (4,4%)	328,2 (100%)	22,6	1.452,4
1989	144,2 (49,6%)	98,4 (33,8%)	32,2 (11,1%)	16,0 (5,5%)	290,8 (100%)	20,3	1.432,2
1990	175,7 (55,3%)	99,8 (31,4%)	29,6 (9,3%)	12,8 (4,0%)	317,9 (100%)	21,2	1.496,7
1991 *	158,4 (51,8%)	103,5 (33,9%)	30,4 (9,9%)	13,2 (4,3%)	305,5 (100%)	20,3	1.506,8
1992 **	161,1 (51,5%)	107,3 (34,3%)	31,0 (9,9%)	13,6 (4,3%)	313,0 (100%)	20,2	1.549,7
1993 **	141,1 (47,7%)	109,5 (37,0%)	31,6 (10,7%)	13,9 (4,7%)	296,1 (100%)	19,3	1.535,9

Les performances du secteur primaire ont été très instables au cours de la dernière décennie. Elles ont évolué en dents de scie et enregistré une baisse importante dans l'économie globale : 297 milliards en 1983, 244 milliards en 1984, 328 milliards CFA en 1988, 296 en 1993 et son niveau en 1993 est le même qu'en 1983. Avec un produit moyen de 304,7 milliards pour la période 1989-1993, la part du secteur n'est plus que de 20,5%, alors qu'elle atteignait 21,7% pour un produit moyen moindre (287,7 milliards) durant la période précédente, 1983-1988.

Cette situation qui contraste fortement avec l'augmentation régulière du PIB global (de 1.276 milliards en 1983 à 1.536 milliards en 1993), traduit une croissance moins rapide du secteur primaire et la baisse de son importance par rapport aux autres secteurs de l'économie nationale.

La forte dépendance structurelle du secteur rural vis à vis des conditions climatiques explique en partie cette situation dans la mesure où les variations pluviométriques se sont répercutées sur la productivité de ses sous secteurs. Mais le climat n'est pas seul en cause. Cette diminution résulte aussi de l'effet des politiques d'ajustement initiées depuis 1980. Il faut, par exemple, souligner l'impact négatif sur la production de la suppression de la subvention des intrants qui sont devenus trop chers pour les ruraux (diminution de leur utilisation), du manque d'incitations pour certaines productions en raison de la suppression des prix garantis au producteur et du dépérissement de l'encadrement en milieu rural qui a créé une perte de repères techniques et un flottement au sein des producteurs ruraux.

### **13. Importance stratégique du secteur agricole pour l'économie et la gestion des ressources naturelles**

En dépit de la baisse de son importance par rapport aux autres secteurs, le secteur rural continue et continuera pour plusieurs années encore, à influencer l'évolution économique et sociale du pays, pour trois raisons :

- i. La population rurale représente en moyenne 61% de la population totale. Elle avoisine ou dépasse 75% de la population dans 6 des 10 régions et dans dix ans encore, 55% de la population totale sera rurale. En outre, 60% de la population active sénégalaise sont occupés aujourd'hui dans les professions de l'agriculture /transformation qui sont au 4<sup>ème</sup> rang des activités exercées en milieu urbain où elles occupent 11% de la population (tableau 2)

**Tableau 2 : Répartition de la population active sénégalaise par grands groupes professionnels selon les zones de résidence (RGPG 1988)**

GROUPES PROFESSIONNELS	EFFECTIFS DES ACTIFS EN MILIEU RURAL ET URBAIN (en milliers et %)		
	Rural	Urbain	TOTAL
Encadrement	1,3 (0,1%)	14,7 (1,8%)	16,0 (0,7%)
Intellect/Supér.	1,9 (0,1%)	22,0 (2,7%)	23,9 (1,0%)
Interméd/techn.	18,5 (1,2%)	84,9 (10,5%)	103,4 (4,4%)
Commercial/Servi.	40,2 (2,6%)	79,5 (9,8%)	119,7 (5,1%)
Agricult/Transfo.	1.346,8 (86,4%)	91,4 (11,3%)	1.438,3 (60,7%)
Production.	58,2 (3,7%)	202,8 (25,0%)	260,9 (11%)
Ouvrier/Manoeu.	24,1 (1,5%)	55,3 (6,8%)	79,4 (3,4%)
Vente/Service	67,0 (4,3)	259,7 (32,0%)	326,7 (13,8%)
TOTAL	1.558,0 (100%)	810,3 (100%)	2.368,3 (100%)

- ii En plus de son rôle important pour l'autosuffisance alimentaire, le secteur primaire fournit une bonne part des exportations et ses résultats influent par ailleurs directement sur l'activité de plusieurs sous secteurs du secondaire et du tertiaire. Il en est ainsi des huileries qui représentent 10 % du PIB du secondaire en 1992, des industries d'égrenage et de filage du coton, des industries du bois, de la Compagnie sucrière, des rizeries et des conserveries (tomate, poisson)...
- iii La productivité des activités du secteur primaire qui sont les principales sources de revenus et de subsistance de la majorité de la population a pour principal fondement l'importance et la qualité des ressources naturelles. Toute destruction irréversible de tout ou partie de ces ressources sera ressentie sur le niveau de couverture des besoins vivriers et énergétiques des populations, mais également au niveau du secteur secondaire et de l'économie globale du pays. A ce titre, l'amélioration et la gestion durable des ressources demeurent une des conditions fondamentales d'un développement économique stable du pays.

## **2. Dépendances alimentaires et nouvelles tendances de la production agricole : options céréalières**

### **21. Evolution des superficies cultivées**

En considérant les 7 principaux produits agricoles<sup>(1)</sup> du pays sur la période 1960-61/1993-1994, les superficies totales cultivées annuellement sont de 2,29 millions d'ha, soit environ 60% des terres arables. Les surfaces cultivées ont dans l'ensemble très peu varié depuis l'indépendance. Elles ont connu une augmentation de 3,9% entre les périodes 1960/70 et 1970/80 avant de baisser de 4% entre 1970/80 et 1980/1994. Leur évolution est marquée par des tendances très différentes entre les cultures céréalières et les autres cultures avec, dans les deux groupes, des différences sensibles suivant les spéculations.

#### **⇒ La progression des surfaces céréalières (mil/sorgho, maïs, paddy)**

Restées très stables jusqu'en 1980 (+ 0,03%/an), les surfaces ont sensiblement augmenté au cours des 13 dernières années avec un taux moyen de 0,8%/an. Elles représentent, en moyenne aujourd'hui, 55% des surfaces cultivées contre 49,8% pour la période 1960/70. Le mil/sorgho occupe plus de 85,7% des surfaces céréalières (et 47% des surfaces totales), mais sa part relative parmi les céréales accuse une baisse (88,5 % dans les années 60 à 85,7% actuellement) et l'essentiel de l'augmentation récente des surfaces céréalières est dû au maïs.

Entre les périodes 1960/70 et 1980/1993, les superficies en maïs ont plus que doublé (48.180 ha à 101.400 ha), tandis que le mil/sorgho enregistrait une augmentation de 7% et les surfaces cultivées, un recul de 3%. Le recul du riz s'explique essentiellement par l'abandon et la reconversion des aménagements secondaires au profit des aménagements en maîtrise totale de l'eau dans la vallée du Sénégal, la salinisation des rizières en Casamance et la quasi disparition, depuis la sécheresse, de la culture du riz de bas fonds dans les autres régions (Thiès, Kaolack et Fatick).

#### **⇒ Recul des superficies arachidières, augmentation pour le coton et le niébé**

Les autres cultures ont connu une évolution très différente avec un recul de plus en plus marqué des superficies. C'est le cas en particulier de l'arachide dont les superficies ont diminué en moyenne de 16,5% depuis l'indépendance et de 20% entre les deux dernières décennies, alors que la culture du coton encadrée par la SODEFITEX, connaît un développement extraordinaire. Les surfaces cotonnières ont en effet été multipliées par 8 entre les années 60 et 70 (3.837 ha à 32.777 ha) et ont augmenté de 37% au cours de la période 1980/94. Enfin la culture du niébé encouragée depuis la sécheresse connaît une évolution régulière et enregistre une augmentation de 13,4% entre les deux dernières décennies et occupe en moyenne 76.100 ha/an aujourd'hui. La progression des surfaces céréalières, en particulier le mil/sorgho et le maïs au détriment de l'arachide, marque une rupture importante par rapport aux pratiques antérieures et s'inscrit dans une nouvelle logique de production privilégiant les cultures vivrières et une production pour la consommation.

---

*(1) L'analyse porte essentiellement sur les 7 principales grandes cultures (mil/sorgho, maïs, riz paddy, niébé, arachide d'huilerie et coton) dont les quatre premières servent d'éléments de référence au plan céréalier.*

Mais même si on observe un recul de l'arachide au profit des cultures vivrières, la stabilité dans le temps des surfaces totales se traduit, du fait du taux élevé de croissance démographique, par une réduction des surfaces exploitées par agriculteur. On a pu ainsi estimer que les surfaces vivrières ont globalement baissé depuis 1976 de 0,8 ha/agriculteur à 0,6 ha alors que les surfaces arachidières ont diminué de 50% (USAID/Sénégal/ADO, op cit). Une telle situation n'est acceptable pour l'économie agricole et la sécurité vivrière du pays, que si elle s'accompagne d'un accroissement substantiel de la productivité des cultures céréalières et des prix des productions de rente.

## ***22. Evolution des productions et des rendements***

La production céréalière nationale est passée en moyenne de 636.500 tonnes/an pour la période 1960-1970 à 679.000 t pour la décennie 1970-1980 et atteint 972.000 t/an pour les 13 dernières années. Elle a augmenté de 6,7% entre les années 60 et 70 et de 43% pour la période 1980/1993. Son taux moyen de croissance au cours de cette dernière période, 3,3%/an, est sensiblement supérieur au taux de croissance démographique.

Mais la faiblesse de ses niveaux antérieurs, fait que la production nette reste globalement insuffisante et ne couvre que 63% des besoins du pays, en considérant une consommation per capita de 170 kg/an et une population de 8,13 millions en 1994 et une réduction de la production brute de 10% pour les semences et les pertes.

**Tableau 3 : Evolution et variation des superficies moyennes annuelles et de production par région et par type de culture entre les périodes 1960-70 et 1980-94 des superficies Mil - Sorgho - Maïs - Niébé - Arachide - Coton/ha (sources statistiques Direction de l'agriculture & base de données UPA-MA)**

	Variations (%) des superficies moyennes cultivées en 1960/1970 et 1980/1994						Evolution 1960/70-1980/94 des superficies moyennes cultivées par an			Variations (%) des productions moyennes annuelles entre 1960/1970 et 1980/1994					
	Mil + Sorgho	Maïs	Paddy	Niébé	Arach.	Coton	Sup. 1960/70 (x 1000 ha)	Sup. 1980/94 (x 1000 ha)	Ecart %	Mil + Sorgho	Maïs	Paddy	Niébé	Arach.	Coton
SAINT-LOUIS	-72	-78	86	-63	-62	* -98 ha	163,9	66,3	-59,5	-77	-63	328	-78	-81	** -48 t
LOUGA	4			69	-19		282,1	273,9	-3	2			317	-28	
DAKAR	-42	346	-49	-18	-56		5,8	3,1	-46	-19	214	-71	-2	-74	
DIOURBEL	12	* 145 ha		84	-29		278,7	259	-7	31	** 159 t		359	-37	
THIES	-5	* 552 ha	* -448 ha	44	-26		294,5	255,3	-13	36	** 303 t	** -502 t	57	-41	
FATICK															
KAOLACK	40	1 770	* -5 800 ha	-35	-16	1 063	818,7	898,6	10	101	2 810	-73	-10	-18	
KOLDA															21
ZIGUINCHOR	1	71	-18	96	-12	1 600	302	313,3	4	6	170	-18	195	0,2	3 215
TAMBA	20	113	152	-47	84	423	117,4	185,5	58	36	173	357	-23	72	342

\* Chiffres en valeur absolue : hectares de cultures ayant disparus ou étant apparus entre les 2 périodes

\*\* Chiffres en valeur absolue : tonnes de production perdues ou produites entre les 2 périodes

Entre les périodes 1979/1980 et 1980/1994, les productions ont augmenté de 25%, 20,4% et 74,4%, respectivement pour le mil/sorgho, le maïs et le paddy. La comparaison entre les taux d'évolution des superficies et ceux des productions qui montre une croissance relative plus importante des productions par rapport aux superficies, tend à indiquer une progression des rendements au cours de la dernière décennie, singulièrement pour le maïs et le paddy (cf Tab. 23). Le mil/sorgho, qui représente 70% de la production céréalière, a par contre vu ses rendements baisser de 7%. Il existe évidemment pour diverses raisons, climatiques, phytosanitaires ou institutionnelles, d'importantes variations inter-annuelles de la production.

La production d'arachide quant à elle, a connu une baisse très importante et régulière depuis l'indépendance. Elle est passée en moyenne de 934.500 tonnes/an pour la période 1960/1970, à 859.800 t en 1970/80, pour tomber à 739.800 t/an au cours de la période 1980/1994. Elle a diminué de 21% entre les décennies 60 et 80, sous l'effet combiné de la réduction des superficies cultivées et de la baisse des rendements. Un comportement inverse est enregistré dans le même temps pour le coton, dont la production annuelle a augmenté, corrélativement aux surfaces et aux rendements, passant entre les périodes 1960-1970 et 1980-1994, de 3.800 t à 41.700 t.

Le développement des cultures vivrières l'emporte de plus en plus sur l'arachide qui reste encore, malgré des progrès remarquables du coton, la principale culture de rente. Ce développement est cependant loin de s'accompagner d'une intensification satisfaisante de la production et d'un accroissement de la productivité.

Les surfaces céréalières couvrent actuellement en moyenne, 1,246 millions d'hectares. Elles sont inférieures de 11% aux objectifs de superficies en l'an 2000 du Plan céréalier alors que la production moyenne correspondante (972.000 t) dépasse à peine la moitié de l'objectif de production. C'est dire l'ampleur des efforts à faire dans le domaine de l'intensification (accroissement des rendements) et de la sécurisation des productions (réduction des variations inter-annuelles).

## CONCLUSION

**D**iverses mutations majeures ont traversé au cours de ces dernières décennies le secteur agricole. L'un des derniers tournants amorcé a été le Programme d'Ajustement Sectoriel de l'agriculture (PASA) accompagné d'un programme d'Investissement sectoriel de l'agriculture (PISA).

Tous les deux ont été avalisés par la lettre de Politique de développement agricole du Sénégal (LPDA). Celle-ci constitue actuellement le cadre de référence des choix politiques du Sénégal en matière de développement agricole.

Les options fondamentales du Sénégal apparaissent entre autres comme :

- l'objectif de croissance agricole
- la sécurité alimentaire qui devient une priorité au détriment de l'autosuffisance alimentaire longtemps recherchée ;
- le désengagement de l'Etat des circuits de commercialisation au profit de la recherche et des tâches de gestion des risques ;
- la promotion de l'investissement privé national ou étranger ;

- une gestion durable des ressources naturelles.

Avec ces nouvelles options politiques, les enjeux de la sécurité alimentaire apparaissent aujourd'hui clairement identifiés. Depuis près d'une vingtaine d'années le secteur agricole est en proie à une crise marquée par une baisse globale de la production agricole. La contribution du secteur agricole au PIB est passée de 18,75 % entre 1960 et 1986 à 11 % entre 1987 et 1993.

On a également assisté au cours de ces années à une baisse des revenus réels des paysans. Ces tendances régressives sont aggravées par la résurgence des calamités naturelles, la vétusté du matériel agricole, des prix au producteur pas souvent incitatifs, la non disponibilité en semences de bonne qualité. Pour faire face à ces tendances, l'Etat a ainsi misé sur la privatisation des filières agricoles. Il se désengage progressivement de la production et se consacre désormais aux tâches de surveillance et d'élaboration d'un cadre incitatif.

Par delà cet objectif agricole, l'impact de l'intensification sur l'environnement constitue une préoccupation pour un développement durable. En effet, la terre est un support pour un ensemble d'activités para-agricole et non agricole.

A ce titre, l'un des défis majeurs d'un plan d'action foncier est de garantir une préservation des ressources de base pour les générations futures. Pour matérialiser les différents objectifs l'Etat mise sur une responsabilisation et une participation des populations à la définition et à la mise en œuvre des politiques. C'est dans ce contexte que se situe le projet de régionalisation dont l'objectif majeur est de faire des populations à la base de véritables acteurs du développement rural intégré. La décentralisation renforce ainsi le pouvoir des institutions locales.

L'efficacité d'un plan d'action foncier dépendra fortement de la capacité des institutions à piloter et à gérer le développement local. Le défi majeur pour l'Etat est la redéfinition des rôles et des responsabilités entre les instances locale et nationale pour un développement cohérent et équilibré qui garantit une sécurité, une stabilité politique et une justice sociale.



# LES GRANDS ENSEMBLES ECO-GEOGRAPHIQUES ET APTITUDES CULTURALES

---

---

## PREMIERE PARTIE : CADRE PHYSIQUE ET HUMAIN

---

---

## CHAPITRE I : LES GRANDS ENSEMBLES ECO-GEOGRAPHIQUES ET APTITUDES CULTURALES

En considérant les facteurs climatiques, pédologiques et la vocation dominante des sols, on peut diviser le Sénégal en six régions. Ces facteurs conditionnent dans une très large mesure au plan physique, les potentialités de mise en valeur (agricole, pastorale ou forestière) pour une zone donnée du pays et expliquent en interface avec les facteurs socioculturels, les synthèses de productions, les pratiques foncières et leurs spécificités.

Les potentialités agricoles peuvent être définies par le niveau de production permis par la combinaison des facteurs pédologiques et climatiques dans des conditions techniques de production.

### ***1. Facteurs climatiques***

Selon un gradient Nord-Sud, on peut dégager différentes zones climatiques (cf. Tableau 4).

**Tableau 4 : Zones climatiques du Sénégal**

Zones climatiques	Caractéristiques	Régions administratives
GRANDE COTE	Type subcanarien ; influence de l'océan, présence de l'alizé maritime de nov. à mai, températures fraîches, humidité > 50 %	W et N de la région de Dakar, W des régions de Thiès, Louga et Saint-Louis - Gandiolais.
ZONE SAHELIENNE	Type sahélo-saharien ; au nord de l'isohyète 400/500 ; région la + chaude et aride ; harmattan 9 mois ; pluvio. <400 mm faible, aléatoire et défavorable aux cultures à cycle moyen ou long.	Région de Saint-Louis au nord de Matam, Nord région de Louga.
ZONE DU FERLO	Type sahélo-soudanien ; pluvio. Plus importante entre 500 et 700 mm ; harmattan 7-8 mois ; culture de 75-90 j possibles sans risques importants.	Moitié Nord région Thiès ; région Diourbel ; moitié sud Louga ; région Saint-Louis au sud latitude Matam.
ZONE SALOUM	Type soudanien ; influence maritime sur la côte au sud de Dakar ; tempé élevées ; pluviométrie abondante 700 à 900 mm, hivernage > 90 j.	Région de Fatick, W région de Kaolack
ZONE BOUNDOU	Type soudanien ; pluviométrie 700-1000 mm ; hivernage 3-4 mois ; température très élevées ; précipitations satisfaisantes en quantité et répartition pour sécuriser cultures sous pluie (céréales, arachides).	Moitié Nord de Tamba ; Est région Kaolack.
ZONE FOULADOU	Type soudano-guinéen ; longue saison des pluies (4-5 mois) ; pluviométrie > 1 000 mm.	Région Kolda, moitié Sud de Tambacounda.
ZONE BASSE CASAMANCE	Type guinéen ; influence maritime ; pluviométrie > 1 200 mm ; 4-5 mois de pluies.	Région de Ziguinchor.

La pluviométrie exprimée par la durée de la saison des pluies utiles (SPU) à l'agriculture avec une probabilité de 80% constitue le facteur limitant le plus important pour le développement des cultures sous pluies. En se fondant sur ces paramètres, on distingue 4 régions agro-climatiques dans le pays :

- ♦ **région nord** : au Nord d'une ligne Kébémér-Matam, (cf. tableau 1) en englobant la moitié nord de la Grande Côte : en raison de la brièveté de l'hivernage et de la modicité des pluies utiles (moins de 200 mm SPU), elle est inapte à la plupart des cultures sans apport complémentaire d'eau. Elle couvre environ 17% du pays ;

- ◆ **région centre nord** : au Sud de la précédente et au Nord d'une ligne Mbour-Bakel, correspondant à la zone climatique FERLO (tableau 1), englobant la moitié Sud de la Grande Côte et le Nord de la zone climatique Saloum : avec 200 à 400 mm SPU, cette région est apte aux cultures de cycle court (moins de 90 jours). Les risques de sécheresse y sont moyens. Cette région couvre 24% de la superficie du pays ;
- ◆ **région centre sud** : au sud de la précédente et au nord d'une ligne Ziguinchor-Kolda-Dialakoto-Sadatou (couvrant les zones climatiques Saloum, BOUNDOU, Nord basse Casamance et FOULADOU) : avec 500 à 950 mm SPU, cette région est apte aux cultures de cycle moyen (90-120 jours). Elle occupe près de la moitié du pays (46%);
- ◆ **région sud** : apte aux cultures à cycle long (plus de 120 jours) avec quelques limites agricoles résultant de l'excès d'humidité, du développement de plantes adventices ou de maladies et de difficultés de conservation des produits. Elle couvre 13% du pays.

## 2. Facteurs pédologiques

L'aptitude pédologique constitue le second facteur limitant pour l'utilisation agricole des terres. Cette aptitude dépend de l'existence ou non de contraintes diverses, d'ordre :

- ◆ **morphologique** : topographie, existence ou non de pente forte...
- ◆ **pédologique** : texture des sols, composition physico-chimique, sols squelettiques ou cuirassés, graveleux ou sableux, sol lourd ou léger, profond ou superficiel, acidité, salinité... En référence à leurs aptitudes pédologiques, les sols du Sénégal ont été regroupés en cinq classes :
- ◆ **sols de classe 1** : sols bons sans facteur pédologique limitant significatif, notamment ceux des vallées alluviales à rendements élevés. Ils sont essentiellement localisés dans la vallée du Sénégal et représentent 7% des sols du pays ;
- ◆ **sols de classe 2** : sols moyens à bons avec des contraintes faibles à moyennes pouvant en réduire l'utilisation ; possibilités de rendement moyen à élever en cultures traditionnelles. Ils représentent 8% des sols;
- ◆ **sols de classe 3** : sols pauvres à moyens connaissant un ou plusieurs facteurs limitatifs, donnant des rendements faibles ; 36% des sols du pays ;
- ◆ **sols de classe 4** : sols pauvres où les contraintes pédologiques ne permettent que des rendements médiocres en cultures traditionnelles ; 31% des sols ;
- ◆ **sols de classe 5** : sols inaptes aux cultures en raison de contraintes importantes qui n'autorisent qu'une utilisation agricole marginale ; 16% des sols.

Au total, près de la moitié des sols du pays (47% cl 4 et 5) sont inaptes ou médiocres pour la production agricole. Le tableau ci-après résume par région et département l'aptitude des terres en référence aux facteurs climatiques et pédologiques.

**Tableau. 5 : Aptitude des terres à l'agriculture pluviale : % /Régions & Classe**

## d'aptitude (PNAT 84)

REG°	DEPT	Aptitude des terres aux cultures pluviales (en %) <sup>1</sup>				Aptitude pédologique à l'agriculture en (%) <sup>2</sup>				
		A*	B*	C*	D*	1**	2**	3**	4**	5**
ZG	ZIG.	-	-	79	21	-	19	64	-	17
	OUSS	-	-	-	100	-	59	34	-	7
	BIGN	-	-	95	5	8	28	53	-	12
KD	SEDH	-	-	81	19	5	1	89	-	4
	KOLD	-	-*	94	6	9	-	90	-	1
	VELI	-	-	65	35	20	2	58	1	19
DL	MBA	-	100	-	-	7	-	-	93	-
	DIOU	-	100	-	-	14	-	23	73	-
	BAM	-	100	-	-	9	-	-	91	-
St L	PODO	99	1	-	-	20	12	1	34	33
	MAT	13	64	23	-	9	-	10	47	34
	DAGA	100	-	-	-	12	2	-	30	56
TB	TAM	-	-	89	11	3	-	45	42	9
	KEDO	-	-	41	59	4	7	58	-	30
	BAKE	-	3	95	2	1	13	34	36	16
FK	FK	-	40	60	-	1	2	60	7	28
	FOUN	-	-	100	-	2	33	59	-	-
	GOSS	-	66	34	-	7	-	48	45	-
KAO LAC	KAF.	-	3	97	-	4	-	53	43	-
	KK	-	-	100	-	17	2	70	-	10
	NIOR	-	-	100	-	3	-	78	15	4
TH	MB	-	73	27	-	8	1	11	68	11
	TH	-	100	-	-	9	-	-	67	24
	TV	18	82	-	-	5	3	-	85	7
LG	KEBE	34	66	-	-	1	22	42	35	-
	LG	81	19	-	-	4	30	-	65	1
	LING	44	66	-	-	2	15	4	78	-

### 3. Typologie des régions

La combinaison de l'aptitude pédologique et de l'aptitude climatique qui détermine en dehors des possibilités d'irrigation, l'aptitude des terres à l'agriculture, révèle de grandes disparités entre les régions. La cartographie des résultats de ces études (carte 1) et la prise en compte des paramètres du tableau 3 permettent de dégager les grandes caractéristiques régionales suivantes :

**Tableau 6 : Régions éco-géographiques du Sénégal**

Régions agricoles naturelles	Circonscriptions administratives correspondantes
REGION DU FLEUVE SENEGAL	Région de Saint Louis: bande comprise entre le fleuve et la route du jeeri; Région de Tamba: extrême nord arrondissement de Bakel
REGION DU FERLO ou ZONE SYLVO-PASTORALE	Région de Saint-Louis : Départements Dagana, Podor et Matam au Sud et à l'Ouest de la route du jeeri ; Département de Linguère et extrême Nord Département de Louga (Rég.Louga); Nord Dépt de Tamba (Rég de Tamba).
BASSIN ARACHIDIER	Reste région Louga; Région Thiès, Rég. Kaolack, Diourbel, Fatick;
SENEGAL ORIENTAL	Région de Tamba: Centre et Sud Dépt Bakel, moitié Sud Dépt Tamba, Dépt Kédougou
CASAMANCE	Région Kolda et Ziguinchor
NIAYES	Grande côte du Nord: frange Ouest des régions Louga, Thiès et Dakar

#### a) Région de Saint-Louis, zone Sylvo-pastorale et Niayes

La majeure partie de ces régions couvrant la moitié Nord du pays se caractérise par une faiblesse notoire des potentialités en raison de l'acuité des contraintes pédologiques et/ou climatiques. Dans la région du fleuve, près de 50% des sols sont peu aptes ou inaptes à l'agriculture et 37% sont pauvres et connaissent des limites pédologiques relativement sévères. Seule la vallée alluviale aux sols argileux et argilo-sableux qui couvre environ 13% des superficies de cette région offre des conditions agro-pédologiques favorables au développement de l'agriculture, en particulier la culture irriguée ou de décrue. Les conditions climatiques sont défavorables à la production agricole pluviale dans toute l'étendue des départements de Dagana et Podor. A Matam par contre, 60 % et 25% des terres bénéficient de conditions respectivement favorables aux cultures de cycle court (avec quelques risques) et de cycle moyen.

**b) Dans la zone sylvo-pastorale**

Les conditions climatiques n'autorisent que des cultures à cycle très court sur environ 60% des superficies (localisées dans les départements de Kébémér et Linguère). Toutefois, les contraintes pédologiques sont importantes car seuls 20% des sols sont bons ou moyens.

**c) Bassin arachidier :**

Les potentialités sont très nettement meilleures que pour les précédentes régions, mais les situations sont assez variées. La région de Diourbel présente une situation très homogène. Les conditions climatiques y sont partout favorables aux cultures de cycle court et 85% de sa superficie sont constitués de sols "Dior" pauvres et peu productifs (le reste de ses sols étant de meilleure qualité). Dans la région de Thiès les conditions climatiques sont similaires à celles de Diourbel sauf dans le département de Tivaouane où 20% des terres sont en zone climatique peu ou pas apte à l'agriculture pluviale. En revanche l'aptitude des sols y est plus diversifiée avec 75% de sols pauvres et 13% impropres à toute production agricole. Les régions de Fatick et Kaolack offrent les meilleures conditions pédo-climatiques du Bassin arachidier.

Les conditions sont favorables aux cultures à cycle moyen, voire long, sauf dans certaines parties des départements de Fatick et Gossas où elles autorisent surtout des cultures à cycle court. La qualité des sols est pauvre à moyenne sauf dans le Foundiougne où 1/3 des sols est moyen à bon. Quelques sols se révèlent inaptes à l'agriculture à Kaolack, Foundiougne et Nioro (sols salés des "tann").

**d) La Casamance**

Elle bénéficie de conditions pédo-climatiques fort avantageuses pour la production agricole pluviale. Elle reçoit des précipitations abondantes permettant la pratique de cultures à cycles moyen ou long et 75% de ses sols sont relativement bons (sols ferrugineux tropicaux ou sols légèrement ferralitiques).

**e) Le Sénégal oriental**

Il est climatiquement, la région qui dispose des meilleures ressources en eaux pour la production agricole pluviale. Il peut recevoir sur toute son étendue des cultures à cycle long avec moins de risque. Ses conditions pédologiques marquées par des sols très diversifiés, de qualité fort inégale et de nature parfois pierreuse ainsi que le relief chaotique, limitent le développement de l'agriculture intensive sur de vastes superficies.

## 4. Disponibilité en eaux et possibilité d'irrigation selon les régions

### 41. Irrigation à partir des eaux de surface

Le Sénégal possède un réseau hydrographique qui couvre l'ensemble du pays. Le réseau fonctionnel est cependant mal réparti, les cours d'eau drainant en effet le Nord et le Sud du pays seulement.

#### a) Les cours d'eau pérennes :

Ils se présentent comme suit :

- **le complexe des Rivières du Sud** : le cours d'eau le plus important, la Casamance, est long de 300 km et développe un large estuaire qui s'avance profondément à l'intérieur des terres par une multitude de bras. Le bassin couvre une superficie de 20.150 km<sup>2</sup> ; mais en raison de la très faible pente du fleuve, l'eau de mer remonte loin en amont avec le flux de la marée pendant les basses eaux. Aussi plusieurs barrages Anti-sel ont-ils été construits et ont permis, alors la récupération d'environ 70.000 ha. Plusieurs autres réalisations hydrauliques sont prévues ou sont en cours ; barrages anti-sel de Guidel, de Djiguinoum, d'Affiniam ; des projets sont initiés pour Bignona et Niassia, des barrages de retenue à Simbandi, Kolda et Anambé.
- **l'Anambé (4.000km<sup>2</sup>)**, affluent de la Kayanga situé dans la région de Kolda, permettrait l'irrigation à terme de 20.000 ha. Pour le moment la SODAGRI a réalisé des aménagements d'envergure modeste.
- **la Gambie**, dans sa partie sénégalaise, s'étend sur 54 631 km<sup>2</sup> soit 70,9 % . Elle draine le centre Est et l'Est du pays (coïncidant principalement avec la région de Tambacounda). Son débit moyen à Gouloumbou est de 254 m<sup>3</sup>S-1 (1958/81 et de 162 m<sup>3</sup>S-1(1975/80). On estime à quelque 100.000 ha les terres qui pourraient être irriguées à partir des barrages de Kékreti et Sambagalon envisagés depuis 1978 par l'OMVG.
- **le Fleuve Sénégal** est le plus important, son bassin couvre un bassin dont la superficie est de 290.000 km<sup>2</sup> dont 9,5 % seulement concernent le Sénégal.

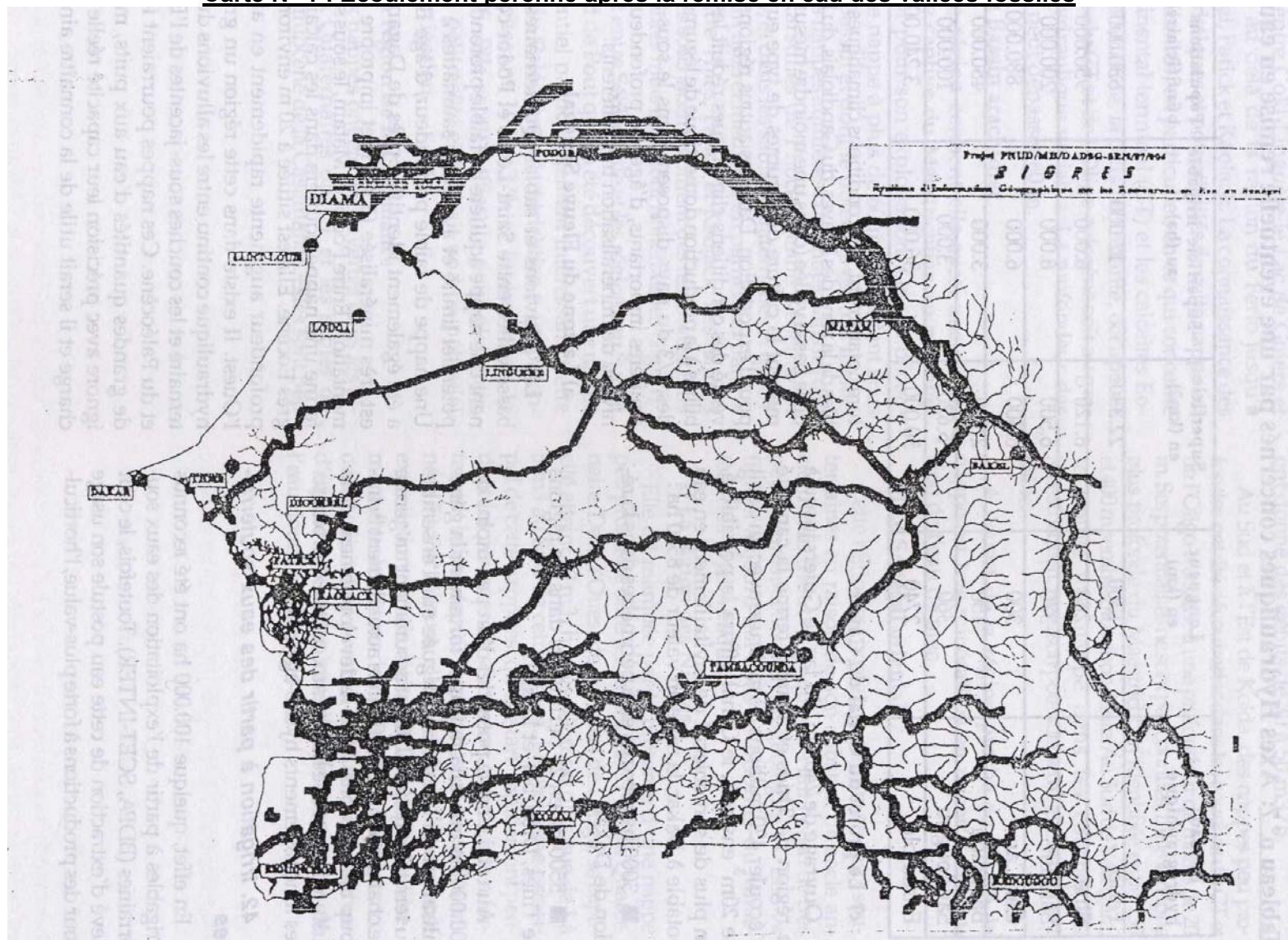
Les études hydro-agricoles de l'OMVS, et les résultats de la SEDAGRI évaluent le potentiel à 375.000ha dont 240.000 ha pour le Sénégal.

Avec les barrages de Manantali et Diama, le volume annuel d'eau mobilisable pour le Sénégal est d'environ 4 à 5 milliards de m<sup>3</sup>/an.

Cette disponibilité a certainement inspiré le programme ambitieux de revitalisation des vallées fossiles et le projet de Canal à ciel ouvert du Cayor.



**Carte N° 1 : Ecoulement pérenne après la remise en eau des vallées fossiles**



### b) Les vallées fossiles :

Il s'agit de réseaux hydrographiques non fonctionnels dont les axes concernés s'établissent ci-dessous par ordre d'importance.

**Tableau n° 7 : Axes Hydrographiques concernés par une éventuelle remise en eau.**

Réseau hydrographique	Longueur en (km)	Superficie en (km <sup>2</sup> )	Superficie irrigable au (ha)	Populations bénéficiaires
Ferlo	1300	22.330	12.000	630.000
Sine	260	6.120	6.000	950.000
Saloum	370	6.500	6.000	200.000
Car-Car	300	6.500	6.000	880.000
Baobolon	150	2.930	3.000	480.000
Sandougou	360	5.620	3.000	100.000
Ensemble	2740	50.000	36.000	3.240.000

### c) Le projet du Canal du Cayor

Ouvrage de 240 km, du lac de Guiers jusqu'à la région de Thiès et ayant à terme la capacité d'écouler 430 millions de m<sup>3</sup> brute avec un débit de 20m<sup>3</sup> environ, le Canal offrira la possibilité, en plus de son objectif de ravitaillement en eau potable à Dakar, de mise en valeur de 8500 ha :

- 3000 ha répartis en 6 périmètres dans la région de Dakar
- 5500 ha en 27 périmètres dans les régions de Thiès, Diourbel et Louga.

Au total c'est le potentiel d'un peu moins de 500.000 ha qui fait envisager fortement la généralisation de la culture irriguée sur l'ensemble du territoire national. C'est assurément un germe de changement qui influence actuellement beaucoup de décisions. Mais le développement de la culture irriguée se heurte aux coûts exorbitants des aménagements hydro-agricoles.

### **42. Irrigation à partir des eaux souterraines**

En effet, quelque 100.000 ha ont été reconnus irrigables à partir de l'exploitation des eaux souterraines (BDPA, SCET-INTER). Toutefois, le coût élevé d'extraction de cette eau postule son usage pour des productions à forte plus-value, l'horticulture notamment. Les conditions climatiques favorables de la zone des Niayes, du Gandiolais, du Delta et de la basse vallée (dans une moindre mesure) permettent la culture de légumes de type européen pour l'exportation. Dans les autres régions, la sévérité des conditions climatiques réduit les possibilités à la production domestique de légumes. Plus des 2/3 du pays disposent dans le sous-sol des aquifères importants, d'âge, de profondeur et de niveau de minéralisation très différents.

### **a) La zone du Fleuve Sénégal**

Les alluvions et sables Quaternaires de la basse vallée entre Saint-Louis et Podor contiennent une nappe aquifère de faible profondeur au potentiel limité et aux eaux saumâtres à salées. Une nappe de faible profondeur, d'âge Eocène, a été également identifiée près de Dagana. Elle est très minéralisée (3 gr/l) et impropre à l'alimentation. Entre Podor et Matam, le sous sol renferme une nappe aquifère dans les calcaires ou grès Eocène. Elle est située à 20 m environ et sa profondeur augmente rapidement en allant à l'Ouest. Il existe dans cette région un gradient hydraulique continu entre les alluvions du Quaternaire et les couches sous-jacentes de l'Eocène et du Paléocène. Ces nappes pourraient fournir de grandes quantités d'eau aux puits, mais on ignore avec précision leur capacité réelle de recharge et il serait utile de la connaître ainsi que sa relation avec le fleuve ou la nappe du Maestrichtien plus profonde.

### **b) La région du Ferlo**

Elle recèle deux nappes aquifères. La première est une nappe captive du Maestrichtien et se trouve entre Coki-Linguère-le Lac de Guiers et s'étend au delà de la région du Ferlo jusqu'à Diourbel, Fatick et Kaolack. La connaissance des caractéristiques et potentialités de cette nappe est encore limitée, en particulier, en ce qui concerne le Continental terminal (CT) et les calcaires Eocène. La seconde, la plus importante, occupe les couches du CT et de l'Oligo-miocène soit au gradient hydraulique variable. La profondeur des nappes peut dépasser 60 m.

### **c) Le Bassin arachidier**

Cette région contient elle aussi une nappe aquifère captive du Maestrichtien au potentiel suffisant pour son exploitation. On y a découvert une nappe à plus de 60 m, s'étendant sous tout le Bassin et dont le potentiel est très important. Les nappes aquifères contenues dans les calcaires karstifiés de l'Eocène entre Kébémér et Bambey, et dans les sables Quaternaires et du CT sont d'un intérêt médiocre en particulier dans la zone entre Thiès, Fatick et Kaolack. Les nappes aquifères sous-jacentes offrent des ressources plus importantes mais elles sont minéralisées (2 gr/l).

C'est entre Sébikotane et les régions au Sud et au Nord de Pout qu'il a été découvert une nappe au potentiel particulièrement intéressant. Cette nappe du Paléocène-Maestrichtien a un potentiel dépassant 100 m<sup>3</sup>/h et intéresserait la SONEES. Elle serait suffisante pour alimenter toute la petite côte et offrirait un bon potentiel pour l'irrigation.

### **d) La région de la Casamance**

Deux nappes ont été découvertes dans les alluvions Quaternaires du CT et les sables de l'Oligo-miocène de la Casamance. Elles sont peu profondes et représentent la principale source d'eau de la majorité des villages, pour l'alimentation et l'irrigation de petits jardins en saison sèche. Leur débit varie de 2 à 10 m<sup>3</sup>/h avec une moyenne de 3 m<sup>3</sup>/h. Dans certains endroits, des puits forés à une profondeur de 50 m dans le CT ont donné des débits de 30 à 50 m<sup>3</sup>/h.

Au Sud et à l'Est de Kolda, des nappes peu profondes ont été découvertes dans les couches du CT et de l'Oligo-miocène à une profondeur de moins de 20 m. Ses potentialités ne sont pas connues, mais la nappe plus profonde du Maestrichtien identifiée entre 150 et 400 m semble plus abondante. Au Sud de Vélingara, se trouve une nappe dans les couches du Maestrichtien, mais son potentiel semble relativement faible.

A l'ouest de la région proche de la côte, la nappe est très minéralisée en raison de l'invasion de l'eau de mer.

#### ***e) Le Sénégal oriental***

Cette région est jugée très pauvre en eaux souterraines en raison de son substrat de socle ancien. Mais il faut noter qu'elle a fait l'objet de très peu de prospections hydrogéologiques. Elle va figurer aujourd'hui dans les priorités du Ministère de l'Hydraulique.

#### ***f) La région des Niayes***

Elle est marquée par la présence d'une nappe peu profonde dans les sables du CT ou du Quaternaire. Dans l'Ouest de la région de Louga, sa capacité atteint 10 m<sup>3</sup>/h mais elle n'est plus que de 1 à 5 m<sup>3</sup> au Sud de cette région. Le problème principal de cette nappe est qu'elle tarit rapidement pendant les périodes de sécheresse. Son niveau a fortement baissé depuis la grande sécheresse des années 70. Par ailleurs, elle fait l'objet d'une intense exploitation dans la région de Dakar, particulièrement dans le secteur de Thiaroye, où l'importance de la sollicitation pourrait conduire à une rupture d'équilibre et à une substitution progressive de l'eau douce par l'eau de mer.

Au total, les réserves en eaux souterraines, les possibilités d'exploitation sont encore mal connues. En plus du déficit de connaissance, on peut retenir que les techniques d'exhaure demandent un investissement lourd. Aussi, l'hypothèse d'aménagement hydro-agricole en aval de forage est-elle presque exclue par les coûts encore trop prohibitifs.

## CHAPITRE II : SYSTEMES DE PRODUCTION ET GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES

Il est connu qu'au Sénégal, pays sahélien, la sécheresse persistante et son corollaire la désertification représentent pour le milieu rural des contraintes majeures qui se manifestent par une baisse des nappes, une réduction du couvert végétal, une érosion éolienne, et enfin une migration des dunes. Les causes ne sont pas à chercher dans les déficits pluviométriques seulement, mais il faut tenir compte de la pression contraignante des hommes et du bétail sur le milieu naturel. Ce qui renvoie à la problématique de la pertinence de la rentabilité des systèmes de production. Ce questionnement est d'une acuité troublante quand on sait que l'usage abusif des ressources naturelles peut à long terme avoir des conséquences préjudiciables sur les écosystèmes. La politique nationale d'aménagement du territoire devrait trouver des solutions à cette situation de fait, par des choix raisonnés qui tiennent compte de l'état des écosystèmes.

### **1. Gestion des terres et contraintes**

#### **1.1. Occupation des terres du Sénégal**

- ◆ Seuls 19 % de la superficie du pays, soit 3,8 millions d'ha sont constitués de terres arables dont 57% dans le bassin arachidier ; 20 % en Casamance, 10 % au Sénégal oriental et 8 % pour le Fleuve. Environ 65% des terres arables sont en moyenne cultivées chaque année dont 96% en cultures pluviales et 2% en irriguée. Les taux d'exploitation les plus élevés se rencontrent dans le bassin arachidier (81%), les Niayes (65%) contre 40% en Casamance et au Sénégal oriental ;
- ◆ 32 % du territoire national, soit environ 6,3 millions d'ha, sont dévolus aux forêts, savanes boisées, réserves et zones cynégétiques classées. Les 3/4 se situent dans les trois régions du Sénégal oriental, de la Zone sylvo-pastorale et du Fleuve ;
- ◆ les zones non classées, les parcours et les terres incultivables couvrent près de la moitié du territoire (49%), soit 9,5 millions d'ha.

**Tableau 8 : Utilisation et aptitudes des terres par région agricole naturelle au Sénégal ( x 1000 ha) (Sources: Plan céréalier; DEC/L.Berger & al, corrigé)**

TYPE DE TERRES ET EXPLOIT.	CASA MANCE	SENEGA ORIENT	BASSIN ARACH.	ZONE SYLVO PAST.	REG DE SAINT-LOUIS	NIAYES	SENEGAL
<u>Terres arables</u>							
. Cult. Pluviale	297,3	161,5	1748,9	107,8	40,0	17,2	2372,7
. Cult. Irrig.	1,2	0,8	0,6	-	60,0	6,4	69,0
. Cult. Décrue	-	-	-	-	30,0	-	30,0
. Non cultivé	451,5	237,7	419,2	42,2	170,0	12,6	1333,2
. Total <b>(19%)</b>	750,0 (20%)	400,0 (10,5%)	2168,7 (57%)	150,0 (4%)	300,0 (8%)	36,2 (1%)	3804,9 (100%)
<u>Forêts, Savanes parcours classés (32%)</u>	685,0 (11%)	2000,0 (32%)	760,8 (12%)	2039,5 (32%)	750,0 (12%)	89,3 (1%)	6324,6 (100%)
<u>Zones non classées &amp; terres non cultivab. (49%)</u>	1400,0 (15%)	3000,7 (31%)	1313,2 (14%)	1888,1 (20%)	1785,8 (19%)	154,7 (1%)	9542,5 (100%)
<b>ENSEMBLE (100%)</b>	2835,0 (15%)	5400,7 (27%)	4242,7 (22%)	4077,6 (21%)	2835,8 (14%)	280,2 (1%)	19672,0 (100%)

Il apparaît ainsi qu'une part importante des ressources est sous utilisée ou inutilisable en raison de contraintes diverses, liées aux conditions naturelles du milieu ou résultant de l'action des populations, et dont la nature ainsi que l'ampleur varient d'une région à l'autre.

## 12. Les contraintes liées à l'utilisation des terres

### a) Contraintes physiques

Les principaux facteurs limitants les potentialités et l'utilisation des ressources naturelles, notamment celles en terres, sont récapitulés par région agricole naturelle dans le tableau ci-après.

**Tableau 9 : Principales contraintes liées à l'utilisation durable des ressources en terres**

REGIONS	PRINCIPALES CONTRAINTES
<b>Vallée du Fleuve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faiblesse et irrégularité des pluies;</li> <li>- Salinisation des sols lourds et mal drainés en aval de Bogué ;</li> <li>- Menaces liées aux eaux de drainage et produits chimiques;</li> <li>- Réduction des cultures de décrue, du potentiel de pâturage, des aires de reproduction halieutique et des formations végétales avec le contrôle des crues;</li> <li>- Modification de l'écologie du Djoudj et des conditions de nidification des oiseaux, développement jacinthe d'eau.</li> </ul>
<b>ZONE DU FERLO (SYLVO-PASTORALE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faiblesse et forte irrégularité des précipitations;</li> <li>- Sévérité des conditions climatiques;</li> <li>- Manque d'eau de surface;</li> <li>- Pauvreté des sols;</li> <li>- Surexploitation des pâturages, destruction du couvert végétal, piétinement du sol et du couvert végétal surtout autour des forages;</li> <li>- Feux de brousse ; destruction du couvert végétal, déstructuration des sols - Réduction capacité de charge;</li> <li>- Erosion éolienne et linéaire.</li> </ul>
<b>CASAMANCE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invasion marine dans les cours d'eau;</li> <li>- Acidification des sols de bas fonds;</li> <li>- Erosion des sols peu profonds sur cuirasse latéritique;</li> <li>- Faiblesse des débits d'écoulement, entraînant salinisation des bas fonds;</li> <li>- Dégradation des mangroves et salinisation croissante des rizières.</li> </ul>
<b>BASSIN ARACHIDIER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'eau de surface;</li> <li>- Sols très dégradés et vulnérables à l'érosion éolienne;</li> <li>- Fertilité des sols en baisse, et faible régénération des sols suite à l'abandon des jachères ;</li> <li>- Destruction de la structure des sols lourds des vallées du Sine et Saloum;</li> <li>- Acidification des sols des hautes terres;</li> <li>- Surexploitation et réduction des pâturages;</li> <li>- Réduction de la végétation arborée et appauvrissement de la végétation herbacée</li> <li>- Nappe souvent minéralisée et niveau en baisse au cours des dernières décennies;</li> <li>- Pompage des eaux souterraines pour alimentation de Dakar dépassant les capacités de recharge de la nappe.</li> </ul>
<b>SENEGAL ORIENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grande étendue de sols pauvres sur les hauteurs;</li> <li>- Relief accidenté;</li> <li>- Sols peu profonds sur cuvettes latéritiques;</li> <li>- Sols vulnérables après déboisement ou à l'érosion éolienne et au ruissellement</li> <li>- Détérioration du couvert végétal à cause du charbonnage; - Feux de brousse fréquents;</li> <li>- Présence onchocercose dans les vallées</li> </ul>
<b>NIAYES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance des pluies;</li> <li>- Menaces de l'avancée des dunes vives, remise en mouvement des dunes anciennes.</li> <li>- Salinisation des sols et des puits ;</li> <li>- Disparition de la végétation sur les dunes ;</li> <li>- Comblement et ensablement des terres de bas fonds ;</li> <li>- Risque de rupture d'équilibre entre eau douce et eau salée dans le sous sol et menace d'intrusion marine.</li> </ul>

### ***b) Pression démographique et utilisation des terres***

L'agriculture au sens large demeure le secteur le plus important du Sénégal et occupe plus de 60% de sa population. Sous ce rapport, la problématique de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles pour un développement durable doit nécessairement être posée en rapport avec la population et les perspectives démographiques. Pour permettre une analyse pertinente dans ce sens, les données concernant aussi bien la population que les ressources naturelles ont été regroupées par région administrative, en considérant surtout les potentialités en terres arables. L'absence d'inventaire précis au niveau national et la difficulté de cerner avec précision les limites des régions rendent difficile, l'estimation précise des potentialités. Aussi on

observe souvent quelques différences dans les évaluations chiffrées des terres arables lorsqu'on passe des régions naturelles aux régions administratives (tableaux 5 et 8).

Dans l'ensemble, sur les 3,8 millions d'ha de terres arables du pays (19% de la superficie nationale), près de 60% sont cultivés et 22% affectés aux jachères. Le potentiel disponible au niveau national reste très faible, 0,75 million d'ha. A l'échelle régionale, on observe une faiblesse relative des ressources en terres arables et surtout leur mauvaise répartition. Trois régions administratives, Louga (13%), Casamance (20%) et Sine Saloum (30%) concentrent les 2/3 des terres arables du pays (Tableau 8).

En considérant l'état actuel d'occupation des terres arables, les possibilités d'extension significative des terres cultivables ne sont offertes que dans quatre régions administratives : au Sud dans celles de Tambacounda et de la Casamance, et au Nord, dans celles de Saint-Louis et Louga. Le potentiel de terres réellement disponible est en revanche quasi nul dans les régions du Sine Saloum et très faible dans celle de Thiès. Or, ces régions du Bassin arachidier affichent en dehors de Dakar, les taux d'accroissement démographique les plus élevés, concentrent aujourd'hui, environ 42% de la population nationale et 52% de la population rurale.

- ◆ **Le bassin arachidier** connaît des problèmes aigus de gestion des ressources naturelles dus principalement à l'extension des terres cultivées accompagnée d'un abandon des jachères boisées ou herbacées. Cette situation résulte d'une part, de l'accroissement de la population et, d'autre part, des stratégies paysannes d'accroissement des revenus monétaires face à l'instabilité du prix de l'arachide.

Ainsi dans le vieux bassin, le rapport entre variables démographiques et l'utilisation des terres se pose plus en terme de réduction des superficies cultivables que d'augmentation de la population .

Les importants défrichements opérés dans ces régions ont été favorisés par l'introduction ancienne et le développement de la traction animale avec la SATEC puis la SODEVA. Cette extension du bassin arachidier s'est effectuée essentiellement dans les régions du Sine Saloum et de Louga où les surfaces cultivées sont passées par exemple, de 38% en 1954 à 69% en 1979. Dans le même temps, l'espace cultural passait de 3 à 15% des terres dans le Sénégal oriental.

L'imminence de la construction du Canal du Cayor suscite des mouvements de population le long de sa future zone d'influence. Les groupes d'éleveurs manifestent également des réticences face à une éventuelle installation de populations sur les axes de parcours du bétail.

### ⇒ **La région de Thiès**

S'agissant de la région de Thiès, elle connaît actuellement la plus forte densité rurale. C'est également une zone où les conflits entre collectivités locales sont très aigus du fait du découpage administratif qui sépare certains villages de leurs zones de culture traditionnelles (problème entre la Communauté rurale de Nguéniène et Fadiouth, entre Mbour et la Communauté rurale de Malicounda). Les établissements hôteliers à travers les périmètres de la SAPCO, occupent de vastes superficies, ce qui diminue les capacités d'utilisation des terres cultivables de la région.

L'accès au foncier pour des objectifs touristiques prend le dessus sur la production agricole.



L'implantation d'industries extractives (Taïba, Lam-Lam) pose également des problèmes de réduction du potentiel foncier.

### ⇒ **La région des Niayes**

Elle bénéficie d'une «rente de situation exceptionnelle», en raison de ses conditions naturelles privilégiées, de son bon niveau d'équipement en infrastructures routières et de sa proximité des principaux centres de consommation du pays.

La région des Niayes est marquée par une forte pression sur les terres liée en particulier à l'avancée du front urbain qui fait perdre à la région agricole de Dakar des superficies importantes de terres cultivables au profit de l'habitat.

En outre les problèmes d'héritage conduisent à un phénomène de morcellement des parcelles, préjudiciable à la rentabilité de ces dernières.

Ainsi, un dynamique marché foncier s'est instauré, où dominaient des opérateurs privés qui s'orientent davantage vers l'élevage intensif (aviculture, embouche bovine et arboriculture) et enfin les terres réservées au maraîchage.

La région des Niayes est aussi une zone à forte potentialité minière où l'accumulation de terrines arrache à l'agriculture des superficies cultivables accroissant du coup la pression démographique.

### ⇒ **Dans la région du Sud**

La gestion des ressources naturelles soulève deux principaux problèmes. La culture du riz qui est celle dominante est pratiquée en inondé grâce à un système de digues et diguettes qui permettent de recueillir et de contrôler les eaux de ruissellement et de crue. Les sols sont très vulnérables à l'acidification. L'invasion des terres des basses vallées par les eaux de mer et la baisse de la pluviométrie qui permet de moins en moins un lessivage du sel, exposent les sols à l'acidification par suite de dessèchements prolongés. D'importantes superficies, notamment de mangroves, se sont dégradées au cours de ces dernières années.

### ⇒ **La région du Sénégal oriental**

Bien que très vaste, est relativement pauvre en terres cultivables. Elle est caractérisée par des sols peu profonds et pierreux sur des cuirasses latéritiques. La région se présente comme une immense table formée d'une cuirasse imperméable, entaillée par un réseau hydrographique fossilisé, développant un ensemble de bas fonds où se situent la majeure partie des terres arables.

Les sols sont ainsi disposés en rubans étroits le long des cours d'eau et entourés d'arêtes rocheuses surmontées de cuirasse. La nature escarpée du terrain, la faible épaisseur des sols et l'imperméabilité permettaient le développement des ressources halieutiques exploitées par la pêche pendant la période des hautes et moyennes eaux, ainsi que la régénération annuelle de la végétation, des forêts de Goniakié en particulier.

La pression foncière liée à la démographie est faible dans la région du Sénégal oriental. Ainsi c'est une économie de prélèvement plus que de production qui domine. On note cependant de récents mouvements de populations du vieux bassin arachidier vers cette région. En outre,

suite à la sécheresse, les cheptels du Ferlo opèrent des transhumances de grandes amplitudes pour accéder aux ressources agro-pastorales de cette région. A ces pressions s'ajoutent les besoins en terre de la filière coton.

En outre, les engagements concernant l'intégrité physique du Parc de Niokolo Koba ont eu pour conséquence une réduction de la superficie utile agricole. Ainsi l'enjeu touristique (de vision et cynégétique) affecte une autre valeur à la terre dans cette région.

Enfin les potentialités minières de la région mettent en évidence, de nouveaux enjeux fonciers liés à l'orpaillage et à l'exploitation industrielle du fer et du marbre.

### ⇒ **La région du Fleuve Sénégal**

Cette région a été fortement éprouvée par les sécheresses successives. Elle est demeurée également un foyer d'émigration.

Les programmes d'aménagement hydro-agricole ont eu pour conséquence de fixer les populations sur leur terroir renforçant ainsi la pression démographique sur la zone alluviale (le Walo).

Dans la haute vallée (Bakel et Matam) où la pluviométrie dépasse 500 mm, les possibilités de cultures pluviales réduisent la pression sur les terres irrigables.

L'extension des cultures pluviales dans cette zone se fait au détriment des forêts classées et des zones de pâturage.

Malgré l'important potentiel dans la zone alluviale, l'accès au foncier reste lié à la capacité de mise en valeur, le rythme d'aménagement reste faible, on note partout des cas d'abandons suite, à la salinisation, à la dégradation et à des faillites économiques.

#### ● **Zone sylvo-pastorale**

Cette zone connaît actuellement une sédentarisation et une concentration de populations nomades Peulhs depuis la remise en eau de la basse vallée du Ferlo.

On note l'opposition catégorique des Peulhs à l'exploitation des terres pour des usages agricoles au détriment du pâturage.

La faible densité de la population qui était liée au pastoralisme se modifie progressivement.

## CONCLUSION

**P**ar delà son objectif agricole, une bonne préservation de l'environnement constitue une préoccupation pour un développement durable.

En effet, la terre est un support pour un ensemble d'activités para-agricoles et non agricoles. A ce titre, l'un des défis majeurs d'un PAF est de garantir une préservation des ressources de base pour les générations futures.

Pour matérialiser les différents objectifs, l'équipe mise sur une responsabilisation et une participation des populations à la définition et à la mise en œuvre des politiques sectorielles.

C'est dans ce contexte que se situe le projet de Régionalisation, dont l'objectif majeur est de faire des populations à la base de véritables acteurs du développement rural intégré.

La décentralisation renforce ainsi le pouvoir des institutions locales.

L'efficacité d'un PAF dépendra fortement de la capacité des institutions à piloter et à gérer le développement local. Le défi majeur pour l'Etat est la redéfinition des rôles et des responsabilités entre les instances locales et nationales pour un développement cohérent et équilibré qui garantit une sécurité, une stabilité politique et une justice sociale.

### **2. Exploitation des eaux de surface et contraintes**

Pour mettre en valeur le potentiel des terres arables, le Sénégal s'est engagé à poursuivre une politique de gestion intégrée de ressources en eau, en essayant de satisfaire les besoins importants (irrigation, alimentation en eau potable, réalimentation, etc...). Mais les nouvelles conditions hydrologiques, la gestion encore approximative du système, le développement exponentiel des aménagements, la course vers la terre dans les zones irrigables (vallée du Ferlo, axe Canal Cayor, rive gauche du Sénégal, fleuve Gambie, Anambé), créent de nouvelles conditions de partage des ressources et de l'espace qui suscitent des inquiétudes.

#### **21. Offre OMVS pour l'irrigation et quota d'eau du pays**

L'OMVS n'a jusqu'à présent pas défini de règle de répartition de la ressource en eau par pays (quota). En revanche, la répartition du potentiel des superficies irrigables entre les pays est bien connue.

En partant de la répartition des superficies irrigables pour approcher les quotas d'eau, on note que 64% reviennent au Sénégal, 33% pour la Mauritanie et 3% pour le Mali. Ce pourcentage appliqué au débit du fleuve à Bakel indique un débit «réserve pour le Sénégal» de 192 m<sup>3</sup>s selon que le débit régularisé est respectivement de 300 m<sup>3</sup>s ou 200 m<sup>3</sup>s suffisant pour couvrir les besoins. L'analyse des programmes permet de voir le niveau de couverture selon les périodes de l'année.

**TABLEAU 10 : Adéquation des besoins en eau des différents programmes sénégalais en fonction de l'offre OMVS (débits en m3s-1)**

	Jan	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Débits à Bakel	200	200	200	200	200	200	200	300	1547	1276	250	200
Débit réserve	128	128	128	128	128	128	128	192	990.08	816.64	160	128
<b>HORIZON 1995</b>												
Vallées Fossiles	30	30	30	30	30	30	80	80	80	80	80	30
Canal du Cayor	3.68	3.73	4.84	4.8	3.52	3.24	2.3	2.35	2.35	3.02	3.17	3.41
PDRG	8.856	20.604	27.04	27.849	27.508	25.182	22.095	70.987	96.209	92.58	21.791	11.752
TOTAL	42.536	54.334	61.880	62.649	61.028	58.442	104.390	153.340	178.560	175.600	104.960	45.162
ECART	85.464	73.666	66.120	65.351	66972	69.578	23.605	38.663	811.520	641.040	55.039	82.838
<b>HORIZON 2000</b>												
Vallée Fossiles	30	30	30	30	30	30	80	80	80	80	80	30
Canal du Cayor	8.38	8.84	10.56	10.3	7.73	6.23	4.44	4.58	4.59	5.21	5.97	7.17
PDRG	11	49	63	64	63	52	41	91	122	116	45	19
TOTAL	49.444	87.407	103.980	104.020	101.080	87.859	125.310	175.770	206.650	201.390	131.450	55.788
ECART	78.556	40.593	24.022	23.980	26.916	40.141	2.688	16.226	783.430	611.250	28.547	72.212
<b>HORIZON 2015</b>												
VALLEE FOSSILES	30	30	30	30	30	30	80	80	80	80	80	30
canal du cayor	16.06	15.65	19.42	18.79	14.49	12.34	9.61	10.07	10.07	10.95	12.21	14.10
PDRG	16	82	107	103	104	81	68	152	205	195	74	28
TOTAL	61.761	127.320	155.930	152.240	148.170	123.520	157.600	242.540	295.550	286.690	166.490	72.403
ECART	66.239	0.6775	- 27931	- 27243	- 20171	4.4793	-29.603	- 50.544	694.530	530.950	- 6.4933	55.597

## 22. Déficit des ressources en eau attendu

Le Commissariat à l'Après-barrage (CAB Sénégal) a proposé une stratégie pour harmoniser et concilier les demandes importantes en eau des trois programmes : culture de décrue ; culture irriguée ; hydroélectricité

**Tableau 11 : Scénarii possibles de développement pour la rive gauche du Fleuve Sénégal**

Type de crue Artificielle garantie	Surfaces garanties ( ha)			Hydro-électricité	
	Walo garantie	Cultures irriguées		Puissance	Energie
		Industrielles	Vivrières	Garantie en Mw	Garantie en GWh
O (ou Z)	0	10500	154500	84	853
A	33135	10500	88000	59	766
B1	50137	8300	53000	42	741
B2	57000	7600	40096	37	728
C	67515	7600	14500	17	703

A court et moyen termes, l'objectif est d'augmenter les superficies de cultures irriguées, et de produire de l'énergie sans avoir besoin de supprimer la crue artificielle encore nécessaire pour poursuivre momentanément la culture de décrue.

Ce choix ne manque pas de conséquences sur la disponibilité des ressources en eau : les besoins les plus importants sont exprimés aux mois de mars et avril, correspondant malheureusement à la période d'étiage du Fleuve : ce qui risque de créer des périodes de déficit qui peuvent engendrer des tensions entre les différents utilisateurs.

### 23. Impact environnemental

Si la mise en place des barrages, et les aménagements hydro-agricoles ont favorisé les processus de recharge, ils n'en ont pas moins créé un risque d'alcanisation par évolution du niveau hydro-chimique. Les aménagements hydro-agricoles ont aussi un effet sur l'évolution des sols : la compaction, l'utilisation de produits chimiques et les pratiques en matière d'irrigation et de drainage favorisent dans certaines zones, la salinisation.

#### 3. Exhaure des eaux souterraines et limites

Il existe ainsi un potentiel d'exploitation des eaux souterraines dans les quatre nappes aquifères les plus importantes du pays : celles de la vallée du Sénégal, de la région sylvo-pastorale, du bassin arachidier et de la Casamance.

**Tableau 12 : Potentiel aquifère du Sénégal**

AQUIFERES	CAPACITE( m3/j)	PRELEVEMENT( m3/j)	DISPONIBLE
<b>a) Aquifères d'assez bonne qualité ou moyenne</b>			
<u>Alluv./Sables 4 aire</u>			
. Fleuve Sénégal	140.000	faible	100.000 ?
. Cayar à St Louis	115.000	70.000	45.000
. Cayar à Dakar	45.000	45.000	0
. Nappe infrabasaltique.	15.000	18.000	0
. Lentilles Saloum	4.000	faible	4.000 ?
. lentilles Casamance	5.000	faible	5.000 ?
<u>Continental Terminal</u>			
. Amont isopièze 0	950.000	?	?
. Aval isopièze 0	600.000	?	?
. Miocène en Casam.ance	105.000	5.000	100.000
. Eocène Louga Bambey	14.000	faible	14.000 ?
. Paléocène Pout-Sébi-Mbour	58.000	59.000	0
<u>Maestrichtien</u>			
. Nappe profonde	700.000	70.000	630.000 ?
. Zone d'alimentation	420.000	faible	400.000 ?
<b>b) Aquifères médiocres aux ressources faibles</b>			
. Socle (Arène,fissu.	50.000	faible	50.000
. Eocène Est Louga-Bambey	50.000 ?	faible	faible
. Paléocène Est Cayar	20.000 ?	faible	faible
. Div, format. sup	très faible	très faible	très faible

De façon spécifique, on peut souligner la surexploitation de certaines nappes dont les prélèvements journaliers dépassent leurs capacités. Il en est ainsi de la nappe du bassin arachidier près de Sébikotane dont on épuise la réserve en eau (tableau 12). Avec l'augmentation rapide de la population de Dakar, il faut s'attendre à une augmentation au moins proportionnelle de la demande. La surexploitation de cette nappe pourrait conduire à son tarissement rapide si une recharge artificielle ou naturelle n'est pas assurée.

Ce tarissement se fait déjà sentir dans la zone de Sébikotane et au Nord de Thiès où la nappe a baissé de 15 mètres depuis le milieu des années 70. Il existe également de sérieux problèmes dans la région de Louga où les prélèvements effectués à partir des forages de Ndiok Sall exercent une pression croissante sur l'aquifère de la zone alors que sa capacité de recharge n'est pas bien cernée. Enfin, l'aquifère des Niayes dans la région de Dakar est menacée par des risques sérieux d'intrusion des eaux marines.

Les contraintes générales à l'utilisation des ressources hydrogéologiques tiennent principalement aux lacunes qui existent dans la connaissance sur leurs capacités réelles, leurs qualités minéralogiques, leurs aptitudes pour les usages agricoles et humains ainsi que leurs conditions de recharge. Ces lacunes limitent toute planification de leur utilisation rationnelle.

Pour la mise en valeur des terres, l'utilisation des eaux souterraines sera marginale et aura une influence presque nulle sur la gestion foncière.

#### **4. L'eau et la terre dans la pratique de l'élevage**

Dans les milieux semi-arides à arides, le pastoralisme ou le nomadisme, par les mouvements quotidiens ou transhumances de grande amplitude, constituent la meilleure stratégie pour valoriser les maigres ressources de ces milieux à risques. La stratégie consiste en une gestion intégrée qui prend en compte aussi, et souvent prioritairement, l'accès du bétail à l'eau et donc d'envisager le foncier comme comprenant non seulement la terre, mais la terre et l'eau en tant que parties d'un même ensemble.

Les aires de pâturage au Sénégal sont, de façon générale, constituées par toutes les terres non habitées et non cultivées. Ces aires de pâturage ne font généralement l'objet d'aucune appropriation, et leurs seules limites sont constituées par les cultures d'hivernage, de contre-saison, et les cultures pérennes. Et même pour les terres de culture, le droit d'usufruit s'éteint après les récoltes, ces terres étant devenues des pâturages qui sont considérés comme bien commun. S'il y a absence d'appropriation des pâturages, il y a des contraintes quant à leur mode d'utilisation, contraintes qui varient selon le temps et l'espace.

##### **41. Dans la région du fleuve**

L'alimentation et la vie du bétail sont marquées par un continuel va-et-vient entre les deux zones écologiques que sont le "Diéri" et le "Walo". Pendant l'hivernage, ce sont les pâturages des terres du Diéri qui assurent l'alimentation de ce bétail. L'abondance relative de ces pâturages permet aux bergers Peulhs, en année normale, d'éviter facilement les terres cultivées.

Pendant la saison sèche, vers les mois de Février-Mars, le bétail est acheminé vers les cuvettes du walo où les jachères et les pâturages post-culturels assurent sa subsistance jusqu'au retour de l'hivernage. La complémentarité entre activités dans le Walo et le Diéri est remise en cause avec le développement des aménagements hydro-agricoles. L'accès au fleuve est réduit par les mêmes aménagements et les endiguements.

Les critères traditionnels qui justifiaient la vaine pâture ne sont plus d'actualité car la présence du bétail est source de conflit du fait des dégradations sur les canaux causées par les piétinements et de l'introduction de mauvaises herbes à travers les déjections.

En effet la région du fleuve se trouve dans une situation délicate de transition. En cela, elle constitue une zone test et un observatoire des mutations et des capacités de changement et/ou de résistance du milieu et des hommes, dont les leçons pourraient mieux orienter les politiques nationales. Si les barrages et l'agriculture irriguée offrent des perspectives importantes de développement et de sécurisation de la production nationale, ils n'en posent pas moins de sérieux problèmes pour la gestion durable des ressources naturelles.

La coexistence des deux principaux systèmes, l'agro-pastoral traditionnel et l'irrigué, pose d'importants problèmes, au premier desquels, la compétition pour l'espace et la main-d'oeuvre. Cette question est particulièrement importante et sensible dans la moyenne vallée où malgré la modification des conditions écologiques (baisse des crues, réduction des forêts et de la pêche...) et l'intérêt de la culture irriguée, les populations restent attachées au système agro-pastoral et à ses formes d'utilisation et de gestion traditionnelles des terres.

Le développement de la culture irriguée dans ses pratiques actuelles, exclut d'une part, l'élevage du fait des aménagements qui «ferment l'espace» et menace d'autre part, le couvert végétal en raison du déboisement des sites à aménager et de l'élimination plus ou moins systématique des arbres (servant de niches aux oiseaux) pour protéger les cultures. Par ailleurs, la qualité souvent défectueuse des aménagements, surtout dans le Delta, et l'absence de drainage des petits périmètres peuvent compromettre sérieusement les ressources pédologiques, particulièrement dans les zones où les sols et/ou la nappe sont salés (Delta et basse vallée mais également moyenne vallée en aval jusqu'à Dagana).

Enfin, le niveau élevé des coûts d'aménagement et de production et la présence grandissante du secteur privé laissent planer plusieurs inquiétudes au plan tant économique que social. C'est pour trouver des solutions à ces difficultés et prévenir les conflits potentiels, qu'un Plan directeur de la rive gauche (PDRG) a été élaboré sous l'égide de la Cellule Après-barrages (CAB) comme outil de pilotage devant servir de cadre d'orientation et de cohérence jusqu'à l'horizon 2025, des actions de développement intégré de l'ensemble de la rive gauche de la vallée.

#### **42. Dans la zone sylvo-pastorale**

Cette zone est à vocation pastorale, marquée par l'équipement en forages initialement destinés à améliorer l'exploitation pastorale des immenses réserves fourragères y existant. Cette vocation est remise en cause dans certaines zones envahies par la colonisation "mouride". Les Peulhs éleveurs, qui sont les premiers occupants de la zone, se voient sans cesse refouler au coeur du Ferlo par la percée de la conquête pionnière "mouride".

Cette compétition entre agriculture et élevage fait de la zone sylvo-pastorale un foyer intense de conflits sociaux. Face aux éleveurs qui réclament leur droit originel de libre pâturage, les agriculteurs font prévaloir leur droit de hache et ils ont très souvent gain de cause, même aux abords des forages ouverts au profit de l'élevage.

#### **43. Dans le bassin arachidier**

Dans cette zone, le problème des pâturages se pose différemment selon qu'il s'agit des Wolofs ou des Sérères. Chez les premiers, le bétail est peu nombreux. Néanmoins, compte tenu de la disparition des forêts et de l'occupation totale de l'espace par l'agriculture, les

pâturages se limitent en hivernage à quelques rares jachères et aux terres impropres à la culture.

En outre, l'aménagement de l'espace agricole ne se soucie guère des besoins de l'élevage, car rares sont les terroirs villageois dotés de pistes d'accès aux jachères éparpillées au milieu des champs non clos. Cette situation est à l'origine d'innombrables conflits qui opposent chaque année les cultivateurs et les éleveurs. Pendant la saison sèche, les paysans interdisent aux pasteurs l'émondage excessif du parc arboré des kadd (*Acacia albida*) dont le rôle agronomique est fondamental pour eux.

L'originalité des Sérères par rapport aux Wolofs réside dans le fait que leur système agricole associe le bétail à l'exploitation agricole. L'importance de l'élevage chez les Sérères transparaît nettement dans l'aménagement de l'espace, où des pâturages sont prévus en toute saison pour l'alimentation du bétail.

Ainsi, à l'approche de l'hivernage, dans la plupart des villages, a lieu une concertation entre les chefs de concessions pour la répartition du terroir entre les terres à cultiver et les jachères à affecter à l'alimentation du bétail. Les pâturages déterminés sont entourés de clôture et sont rendus accessibles grâce à des pistes enserrées entre des haies protégeant les cultures. Souvent, plusieurs communautés villageoises aux terroirs contigus s'organisent pour adosser leurs jachères et disposer ainsi de pâturages communs, permettant aux bovins une plus grande liberté de parcours. En plus des jachères, les pâturages comprennent aussi toutes les surfaces en marge du terroir cultivé (bas-fonds, tann, thalwegs, etc...). Pendant la saison sèche, dès la fin des récoltes, les champs sont ouverts et soumis à la vaine pâture, et le bétail errant en toute liberté s'approprie la totalité de l'espace agricole.

#### **44. Au Sénégal Oriental**

Le tracé du chemin de fer Kaolack Tambacounda marque à peu près exactement, la limite méridionale de l'aire de transhumance des Peulhs du Ferlo dont les bovins, des zébus ne résistent pas à la piqûre des tsé-tsé. Aussi au-delà de cette ligne découvre t-on progressivement des bovins, de race ndama, trypanotolérants. L'implication foncière de l'élevage dans cette vaste région tient essentiellement à deux (2) types de situations conflictuelles :

- Il s'agit pour la première, de compétition entre les cultivateurs wolof mourides et des pasteurs peulhs. L'expansion des défrichements a vite signifié la suppression des pâturages ou du moins leur réduction à des maigres jachères accessibles seulement en saison sèche. L'expérience du PDES0 qui conduisait un programme très intéressant de gestion des espaces agropastoraux (les unités pastorales : UP) a échoué.
- La deuxième compétition oppose les populations riveraines du parc de Niokolokoba et la direction de la réserve naturelle qui en interdit l'accès au troupeau. Une évolution récente autorise la libre pâture dans la zone tampon.
- **La région des Niayes** bénéficie d'une «rente de situation exceptionnelle», en raison de ses conditions naturelles privilégiées, de son bon niveau d'équipement en infrastructures routières et de sa proximité des principaux centres de consommation du pays.



La région des Niayes est marquée par une forte pression sur les terres liée en particulier à l'avancée du front urbain qui fait perdre à la région agricole de Dakar des superficies importantes de terres cultivables au profit de l'habitat.

En outre les problèmes d'héritage conduisent à un phénomène de morcellement des parcelles, préjudiciable à la rentabilité de ces dernières.

Ainsi, un dynamique marché foncier s'est instauré, où dominaient des opérateurs privés qui s'orientent davantage vers l'élevage intensif (aviculture, embouche bovine et arboriculture) et enfin les terres réservées au maraîchage.

La région des Niayes est aussi une zone à forte potentialité minière où l'accumulation de terrines arrache à l'agriculture des superficies cultivables accroissant du coup la pression démographique.

#### **45. En Casamance**

En haute Casamance, on rencontre une société pastorale convertie à la vie agricole. Chez les peulhs du Fouladou, ce n'est qu'au 3<sup>ème</sup> rang qu'il convient d'évoquer la place occupée par l'élevage dans les activités rurales. Le rôle du bétail est extrêmement discret non seulement dans l'économie mais aussi dans l'organisation agraire. Les facteurs naturels et la faiblesse des surfaces cultivées placent l'élevage dans des conditions techniques très simples. En saison sèche, les bêtes paissent en brousse en toute liberté, la forêt sèche leur offre un pâturage inépuisable, dont l'immensité compense la médiocrité.

En pays mandingue l'élevage joue également un rôle effacé dans la vie rurale. La présence de troupeaux, c'est surtout pour le prestige. Or partout, d'immenses espaces restent inutilisés alors que les conditions naturelles procurent une provende d'autant plus abondante que le pays est très humide avec ces vallées qui occupent une place relativement plus importante par rapport aux plateaux. Les basses vallées de la Moyenne Casamance, ses vastes rizières basses, le sous-bois herbeux offrent aux bovins des pâturages verdoyants, même au cœur de la saison sèche. Le paysage rural est aménagé en domaine favorable au bétail et un domaine qui lui reste hostile en raison de la présence des mouches tsé-tsé. Ce partage a pour conséquence, une situation inhabituelle ; la période la plus délicate à franchir pour le bétail et durant laquelle la tension est vive entre cultivateurs et pasteurs est l'hivernage. A cette époque, l'occupation du sol par les cultures dans les clairières défrichées contraint les bergers à conduire leurs troupeaux pâturer en brousse en les exposant ainsi aux piqûres de tsé-tsé.

En Basse Casamance disparaissent chevaux et ânes, les moutons sont rares en raison des innombrables gîtes aux tsé-tsé qu'offrent les forêts humides et la mangrove.

Le pays Diola abrite cependant de très nombreux troupeaux de bovins trypanotolérants. Le troupeau de bovins constitue chez les paysans diola le symbole essentiel de la réussite matérielle, en concurrence avec les greniers de riz ; il est également apprécié pour l'apport de matières organiques produites. En toutes saisons, rizières récoltées ou en friches, palmeraies à sous-bois très clair, forêts de plateau ouvertes par l'incendie, offrent des pâturages abondants et de qualité estimable. La saison sèche est une période de totale liberté pour les bovins. Seuls les jardins, enclos voisins des maisons leur sont interdits par des barrières soigneusement entretenues.

## CONCLUSION

Dans un pays où l'option pour l'agriculture sédentaire est indéniable, « *les formes d'occupation et d'utilisation de la terre s'opposent* » : s'approprier une voie d'accès à l'eau ou à un pâturage par un groupe donné s'exprime à l'inverse de l'appropriation agricole : s'approprier une terre pour qu'elle devienne un champ, c'est la défricher et y semer alors qu'avoir la maîtrise d'une terre comme pâturage ou voie d'accès à l'eau, c'est ne pas la mettre en culture et parvenir à faire respecter le fait que d'autres ne la mettent pas en culture non plus.

### 5. Le système d'exploitation forestière

#### 51. Organisation de l'exploitation forestière

Elle s'effectue, pour l'ensemble des produits ligneux, dans le cadre de campagnes annuelles limitées dans le temps à la saison sèche (généralement de Décembre à Juillet) pour permettre le repos et la régénération de la végétation. Chaque année, un arrêté pris par le Ministre chargé des Eaux et Forêts fixe les conditions et les modalités d'exploitation, ainsi que les zones ouvertes ou fermées à celle-ci. Cet arrêté précise également les dates d'ouverture de la campagne, les personnes et organismes autorisés à faire des coupes.

Certains des produits à exploiter sont contingentés, donc soumis à des quotas, d'autres font l'objet de coupes non limitées quantitativement et dans le temps, ce sont des produits non contingentés.

##### a. Les produits contingentés

Ils regroupent l'ensemble des produits pour lesquels les quantités à exploiter au cours d'une campagne sont fixées au préalable par arrêté. Le contingentement résulte du souci du service forestier de réduire le déboisement et la déforestation.

Les produits concernés sont :

- ◆ les combustibles ligneux (charbon et bois de chauffe),
- ◆ le bois d'oeuvre et d'artisanat,
- ◆ le bois de service (crinting, piquets, tiges de bambou...).

Les combustibles ligneux sont essentiellement utilisés pour la cuisson des aliments mais servent également à réchauffer les habitations et l'eau pendant les périodes de fraîcheur. Ils sont également sources d'éclairage et d'objets à utilisations secondaires (repassage, préparation du thé, encensement...). Le bois d'oeuvre et d'artisanat est utilisé par les industries (scieries et industries allumettières pour le sciage et le déroulage. Il est également utilisé par la menuiserie, l'artisanat et pour la construction (charpente). Le bois de service est surtout utilisé dans la confection des clôtures, des palissades et aussi dans la construction.

### **b. Les produits non-contingentés**

Les produits non contingentés sont constitués par les produits de cueillette et les articles d'artisanat. Il s'agit surtout de sous produits non ligneux exploitables durant toute l'année. Ils sont utilisés pour la pharmacopée (feuilles, racines, gommes, etc...) et sont également commercialisés à l'intérieur comme à l'extérieur du pays (vans, balais, gommes, etc...). La plupart de ces produits sont exploités sous forme de droit d'usage accordé aux populations riveraines des forêts et dont les modalités d'exercice sont définies par le code forestier.

### **c. Les zones d'exploitation**

Conformément aux dispositions du Code forestier, l'exploitation forestière des produits contingentés se fait dans le domaine national et les forêts classées aménagées. La détermination des zones d'exploitation est surtout liée aux disponibilités en ressources exploitables. Ainsi, les régions de Dakar, Diourbel et Thiès caractérisées par une rareté des ressources sont fermées à l'exploitation forestière des produits contingentés à l'exception des produits provenant des parcelles individuelles ou collectives de reboisement. Les régions de Fatick, Saint-Louis et Louga sont fermées à l'exploitation du charbon de bois. Cependant, des autorisations spéciales peuvent être accordées pour la carbonisation des produits issus de défrichements des parcelles à des fins agricoles. La région de Ziguinchor est temporairement fermée. Les quotas de charbon de bois de Kaolack sont domiciliés et destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des populations de ladite région. Seules les régions de Kolda et Tambacounda sont autorisées à ravitailler en charbon les autres régions non productives (Dakar, Thiès, etc.).

Compte tenu de la nécessité de lutter contre la désertification, les chantiers de coupe ou d'exploitation sont ouverts soit dans des zones assez pourvues de ressources mais condamnées aux défrichements, soit dans des zones où la mortalité des peuplements est élevée. Ces chantiers sont déterminés et matérialisés visiblement avant le démarrage des activités de la campagne. Leur nombre est réduit autant que possible pour faciliter le contrôle et la surveillance. Aucun organisme n'est autorisé à exploiter à l'extérieur des zones de coupe retenues.

### **d) L'organisation des exploitants forestiers**

Pour mieux contrôler et assainir davantage la coupe des produits contingentés, l'exploitation à titre individuel a été supprimée depuis 1983. Depuis cette date, seuls les organismes dûment agréés par les autorités compétentes sont habilités à exploiter les produits contingentés pour un usage commercial à l'exception des détenteurs d'une autorisation spéciale de carboniser les produits de défrichements.

Ces organismes sont :

- ◆ **Les coopératives d'exploitants forestiers** : elles sont régies par la loi 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut général des coopératives du Sénégal et son décret d'application n° 83-320 du 25 mars 1983. Elles sont au nombre de 89. En dehors des redevances forestières, elles sont exonérées de toutes autres taxes et impôts.
- ◆ **Les sociétés et groupements d'intérêt économique d'exploitation forestière** : ils sont régis par la loi 84-37 du 11 mai 1984 et sont au nombre de 17.

Contrairement aux coopératives, ils doivent payer toutes les taxes afférentes à leurs activités.

- ◆ **Les scieries** : elles sont au nombre de 8 se ravitaillant localement et ne sont exonérées d'aucune taxe.

L'agrément d'un organisme est assujéti à l'obtention d'une carte professionnelle d'exploitant forestier valable pour un an et renouvelable. L'exploitation des produits non contingentés ne nécessite pas l'obtention de la carte professionnelle. Les coopératives et les sociétés forestières sont multifonctionnelles et exploitent toutes les catégories de produits. L'exploitation du bois d'oeuvre est réservée aux scieries depuis la campagne 1986/87 à partir de laquelle les quotas de bois d'oeuvre ont été supprimés pour les coopératives. Les organismes d'exploitation forestière ont l'obligation de recruter des employés en fonction du quota alloué. Ces employés sont fichés et attributaires de cartes professionnelles payantes de l'organisme employeur.

#### **e) Les taxes et redevances forestières**

L'exploitation à usage commercial des produits de toute origine (à l'exception de ceux provenant de propriétés privées) est assujétié à des taxes et redevances forestières fixées par le décret n° 87.316 du 14 mars 1987.

Cette redevance est de :

- ◆ 500 FCFA le quintal pour le charbon ;
- ◆ 400 FCFA le stère de bois mort ;
- ◆ à 12.000 FCFA le pied d'arbre pour le bois d'oeuvre ;
- ◆ 10 à 20 FCFA le kilo pour les fruits sauvages.

#### **f) La localisation de la production et le flux des produits**

La production des combustibles ligneux (charbon de bois et bois de chauffe) est bien localisée. Ainsi sur près de 1.000.000 quintaux exploités durant la campagne forestière 1992, la région de Tambacounda en a fourni plus de 80%, l'essentiel provenant des arrondissements de Koussanar (450.000 qx) et de Koumpentoum (350.000 qx). Les arrondissements de Bala et de Missirah n'ont produit que 30.000 à eux deux. Le charbon de bois est destiné en priorité à la ville de Dakar mais il alimente également les principaux centres urbains du pays (Thiès, Mbour, Saint-Louis, Diourbel, Mbacké).

La région de Kolda a fourni moins de 10% de la production nationale soit 80.000 qx dont 45.000 pour l'arrondissement de Kounkané, 35.000 qx pour l'arrondissement de Dabo. Une petite partie de cette production est écoulee vers Ziguinchor, le reste vient grossir le flux en provenance de Tambacounda. Dans la région de Kaolack (où le quota est domicilié), la quasi-totalité de la production est assurée par l'arrondissement de Koungheul (47.000 qx), quelques quotas de charbon de bois ont été exploités à Malème Hoddar et à Nganda. La région de Louga a été approvisionnée jusqu'en 1993 par une production locale et domiciliée de 11.000 qx répartie dans les arrondissements de Barkédji et de Dahra. La région de Saint-Louis est en partie alimentée par les autorisations de carboniser du bois de défrichement provenant des périmètres agricoles à installer.

La production de bois d'oeuvre est réalisée uniquement dans la région de Kolda. Elle s'élève à quelques 2.000 m3 provenant des arrondissements de Dabo, Dioulacolon, Tanaff, Diendé et Bounkiling. Sa destination finale est principalement Dakar mais également Thiès, Ziguinchor, Kaolack et Kolda. La production de bois de service notamment les panneaux de crinting et les tiges de bambou est également localisée dans la région de Kolda et alimente surtout les régions de Kaolack, Dakar, Thiès et Diourbel.

#### **g) La problématique de l'exploitation du charbon dans la région de Tambacounda**

Les statistiques de la DEFCCS indiquent que, sur un quota national de 1.000.000 à 1.500.000 quintaux de charbon par an, la région de Tambacounda en fournit les 80%. Les coupes sont localisées essentiellement dans les arrondissements de Koussanar et de Koumpentoum où elles ont concerné pour les quatre dernières campagnes :

- ◆ en 1991 : 143.850 quintaux pour l'arrondissement de Koussanar (source poste forestier de Koussanar) ;
- ◆ en 1992 : 450.000 quintaux pour Koussanar (source DEFCCS) 350.000 quintaux pour Koumpentoum (source DEFCCS) ;
- ◆ en 1993 : 114.087 quintaux pour Koussanar (source IREF Tamba) ;
- ◆ en 1994 : 293.405 quintaux pour Koussanar (source Secteur forestier de Tambacounda) 121.054 quintaux pour Koumpentoum

En plus de cette exploitation du charbon, existent celles :

- ◆ du bois de chauffe et de service par les villageois ;
- ◆ de la gomme de *sterculia setigera* (gomme mbep) par les peulhs de Guinée et les villageois. Cette gomme qui est récoltée également dans les régions de Kaolack et de Kolda connaît une croissance vertigineuse passant de 358 tonnes en 1981, à 2.054 tonnes en 1989, puis à 1.423 tonnes en 1990.

A cette triple exploitation, s'ajoutent les feux de brousse qui, somme toute, prédisposent cette partie de la région à un déboisement accéléré. Le constat d'un véritable pillage des ressources est fait par les autorités qui parlent : *«d'une exploitation abusive, officielle à laquelle s'ajoute une exploitation clandestine non moins importante et sans actions compensatrices»*.

#### **52. Les pressions sur les espaces forestiers**

A travers tout le pays, au fur et à mesure que les techniques de mise en valeur des terres se développent et se modernisent, la pression sur les terres augmente : les forêts classées sont rongées par des occupations irrégulières pour l'installation de villages ou de cultures agricoles, le domaine forestier protégé subit les conséquences des défrichements anarchiques, des feux de brousse et des exploitations forestières souvent abusives.

### **a) Occupations irrégulières de forêts classées**

Ces occupations sont motivées essentiellement par la disparition ou l'imprécision des limites des forêts classées, ce qui favorise l'intrusion, par ignorance, des agriculteurs dans le domaine classé et souvent son affectation par délibération des conseillers ruraux ; parmi les raisons de ces intrusions on peut citer :

- ◆ le manque de terres ;
- ◆ une volonté délibérée de disposer de terres fertiles ;
- ◆ la sédentarisation de transhumants peulh par l'installation de hameaux dans les massifs classés.

Les occupations illicites de forêts classées sont fréquentes et portent souvent sur des superficies importantes dans les régions de St.Louis et de Kolda.

### **b) Les défrichements**

Les défrichements constituent, à l'heure actuelle, le facteur le plus dévastateur de nos paysages forestiers par leurs pratiques, leur ampleur et leurs conséquences néfastes. Les défrichements ont été effectués de façon traditionnelle jusqu'à maintenant ; c'est seulement dans les opérations Terre-neuve que des essais de défrichement mécanique ont été faits.

La pratique couramment utilisée dans les régions les plus boisées consiste à annuler l'arbre, à placer des débris végétaux autour de son pied et l'opération se termine par la mise à feu qui provoque infailliblement la mort du sujet traité. Les arbres morts tombent sur le sol au moindre coup de vent. Il se crée ainsi des cimetières de bois, avec de nombreux troncs calcinés qui gênent considérablement la traction bovine. Il y a quelques années, le défrichement manuel avec usage du feu était réduit au minimum. Maintenant, la pratique s'est intensifiée. Presque chaque année, les paysans défrichent de façon anarchique et sommaire de nouvelles parcelles. La zone du premier bassin arachidier qui est la région de Louga est la première victime de ces défrichements incontrôlés et anarchiques : la dégradation de la végétation a abouti à une monotonie déprimante. La région de Kaolack, (département de Kaffrine) est confrontée à des problèmes persistants de défrichements en domaine protégé. Les régions de Ziguinchor et de Kolda sont sérieusement entamées dans la partie Nord. Les causes principales de cette situation sont :

- ◆ la forte densité de la communauté mouride dans le bassin arachidier, notamment dans le département de Kaffrine, et sa progression massive vers le Sud, voire le Nord, en quête de nouvelles terres de culture ;
- ◆ une mauvaise application de la loi sur le Domaine National : trop souvent, les conseils ruraux attribuent la terre à ceux qui la demandent sans aucune obligation de saine gestion. C'est ainsi que dans la région de Kaolack par exemple, les Conseils ruraux accordent 200 à 1.000 hectares par an à des personnes qui défrichent les parcelles et sollicitent par la suite l'autorisation de carboniser les produits ;
- ◆ Le non-respect des dispositions de la circulaire primatoriale n°0024 du 26 octobre 1973 qui soumet les défrichements à autorisation accordée par une Commission départementale présidée par le Préfet et comprenant les représentants de l'Agriculture, de l'Élevage, des Eaux et Forêts, des collectivités, le représentant des Eaux et Forêts assumant le secrétariat.

La conséquence évidente des défrichements est le déboisement qui, comme on le sait, accélère le processus de la désertification. Cette pratique provoque non seulement la destruction du maigre couvert végétal disponible, mais également le gaspillage considérable de terres arables, sans compter qu'elle constitue un frein à la politique d'intensification de l'agriculture. Elle crée, par ailleurs, un paysage monotone, désolant pour les touristes parce que les défrichements s'étendent jusqu'en bordure des routes, sans laisser une bande importante de végétation de part et d'autre. L'autre conséquence non moins grave des défrichements est la création de nouveaux villages et de campements. En examinant les cartes des forêts domaniales et réserves sylvopastorales de 1978 et 1982, on se rend compte :

- de la prolifération rapide des villages et campements notamment au nord des départements de Sédhiou et de Kolda ;
- de leur installation fréquente dans les zones boisées, à proximité des forêts classées.

Cette prolifération résulte, comme on l'a déjà souligné, de l'avancée de la communauté mouride vers le Sud, mais aussi des facilités accordées aux émigrés et aux marabouts pour avoir des terres par délibération des Conseils ruraux. Elle a comme conséquences :

- des conflits ouverts et souvent aigus avec les autochtones ;
- une forte pression sur les ressources végétales, des prélèvements abusifs de produits forestiers ;
- des demandes de déclassement de forêts classées souvent «grignotées» avant l'autorisation du déclassement.

Les défrichements intempestifs, les campements épars et la création facile de nouveaux villages sont ainsi des facteurs de dégradation et de gaspillage des ressources. L'implication des communautés rurales dans la protection des forêts et le reboisement est prévue dans le nouveau code forestier dont la partie législative est déjà terminée et la partie réglementaire adoptée. Mais il s'agira de sensibiliser, en particulier le conseil rural et les chefs de village, sur le danger qu'entraînent les défrichements abusifs sur des dizaines voire des centaines d'hectares. Les communautés rurales chargées de gérer les terres du domaine national devront être conseillées par le Service des Eaux et Forêts et, en cas de demande d'affectation de terre, l'avis de celui-ci sera requis avant délibération du Conseil rural.

### ***c) Les feux de brousse***

Les feux de brousse constituent un autre facteur dévastateur des paysages forestiers et des pâturages. Les populations allument le feu soit pour se dégager soit pour protéger les cultures et le bétail. Parmi les autres causes de feux, il convient de mentionner :

- ◆ l'abandon après l'étape, de foyers non éteints par les éleveurs en transhumance ou les conducteurs des animaux de boucherie vers les centres urbains ;
- ◆ l'imprudence des enfants mineurs qui s'amuse avec le feu au niveau des campements ;

Bien que moins apparentes, les causes citées ci-dessous provoquent également de nombreux cas d'incendie :

- cigarettes jetées à partir de véhicules ou trains en marche ;
- mise à feu pour chasser des abeilles afin de récolter le miel ;
- les défrichements à l'aide de feu ;
  - les meules de carbonisation pour la fabrication du charbon.

Les feux de brousse causent régulièrement en saison sèche des dégâts importants. En plus de milliers d'hectares de pâturages ou de végétations ligneuses qui brûlent, des pertes de récoltes, de bétail et souvent de vies humaines sont enregistrées. Il est illusoire de croire qu'un arrêt total des feux peut être obtenu avant que d'une part, chaque forêt soit aménagée en véritable unité de gestion avec ses pare-feux périphériques et son parcellaire largement délimité et que, d'autre part, l'agriculture soit stabilisée. Mais il est possible de réduire largement les cas et les superficies couvertes par les feux déclarés. Il faut mettre en perspective un faisceau de mesures et de pratiques nombreuses, certaines passives et d'autres actives.

## **6. Financement de la production**

### **61. Accès au Crédit avant La NPA**

- ◆ Au lendemain de l'indépendance (1960) le financement du Programme agricole a été assuré essentiellement par la BNDS qui bénéficiait à cet égard d'un ensemble de garanties.
- ◆ Caution solidaire des coopératives pour les crédits accordés à leurs adhérents.
- ◆ Garantie individuelle constituée par les ristournes dues aux coopératives.
- ◆ Garantie collective constituée par les avoirs des coopératives (capitaux sociaux et fonds communs d'investissement).
- ◆ Garantie générale découlant de la règle selon laquelle l'ONCAD ne devrait financer que les coopératives ayant un certain taux de remboursement.

L'Etat intervenait par l'intermédiaire du Fonds mutualiste de Développement rural (FMDR) dont le budget était intégré à celui de la Caisse de Péréquation et de la Stabilisation des Prix (CPSP).

Les sociétés de Développement Rural (SAED, STN, SODEFITEX, SODAGRI, SODESP) assuraient la fonction de pourvoyeuses de crédit agricole. Elles finançaient en général leurs activités à partir de quatre sources : budget de l'Etat, fonds propres, ressources extérieures à travers les conventions de financement de projets et pool bancaire.

A la fin de chaque campagne, la SDR, principal acheteur de la production des groupements encadrés, retenait à la source tout ou partie du montant des exigibles des groupements au moment de la commercialisation. Mais il était courant qu'en cas d'incident de production, de faibles taux de commercialisation et de remboursement, que la SDR annule une part des



crédits d'un groupement pour cause de sinistre ou consente des moratoires aux producteurs. Aussi le manque de rigueur de gestion, le manque de responsabilisation des groupements et les sinistres des cultures sont-ils souvent cités parmi les facteurs d'échec du dispositif d'encadrement. La maîtrise quasi totale de l'ONCAD de la filière arachidière qui consommait l'essentiel des financements, n'a pas permis de réaliser au niveau du crédit, des taux de recouvrement satisfaisants. Le taux de recouvrement estimé en moyenne à 60 % /an jusqu'au milieu des années 70, était tombé à 35 % entre 1977 et 1980. Ainsi à sa dissolution en Août 1980, l'ONCAD avait un passif de plus de 100 milliards constitué à 90 % de dettes bancaires. Cette situation sera du reste fatale, à la BNDS et au système bancaire sénégalais, en général. Au moment du désengagement des SDR de la fonction de crédit en 1988, les dettes exigibles par la SODAGRI étaient d'environ 55,8 millions dont 8,6 millions d'arriérés ; elles se chiffrent à la SAED à 1,467 milliards dont 974 millions d'arriérés (66 %). L'Etat décidait de réduire les crédits de campagne au strict minimum (semences engrais).

## **62. NPA et rôle de la CNCAS**

Une des principales conséquences de la suppression du Programme agricole de l'ONCAD a été la quasi inexistence du crédit agricole de 1980 à 1984, sauf chez certaines SDR (SAED, SODEFITEX, SODAGRI). Pour pallier cette stratégie et permettre aux producteurs de bénéficier de l'appui indispensable à l'acquisition d'intrants, l'Etat a créé en 1984, une institution spécialisée dans le crédit agricole en l'occurrence la Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCAS) qui dispose, en principe, d'une indépendance de décision et de gestion. Tout en veillant à l'utilisation à bonne fin des crédits avec l'appui des organismes d'encadrement, la CNCAS est sensée assouplir les procédures de crédit tout en se prémunissant de certaines garanties (apport personnel, viabilité des activités...) et tenir compte de la capacité d'endettement des bénéficiaires.

La CNCAS est chargée de couvrir progressivement les besoins de financement de tous les sous secteurs du primaire et collecter l'épargne en milieu rural. Les crédits sont dans la majorité des cas des prêts à court terme (intrants), ce qui constitue une contrainte importante pour l'acquisition d'équipement de base pour les investissements durables.

L'intervention de la CNCAS s'inscrit dans le cadre des programmes de redressement économique et financier (PREF), et d'ajustement structurel moyen et long terme PALMT dont les objectifs ont servi d'orientation à la NPA. A cet égard et, parallèlement à la réorganisation du crédit, l'Etat a défini une nouvelle politique de prix selon les modalités suivantes :

- Les subventions aux intrants et notamment de l'engrais ont été supprimées avec la NPA.
- Pour encourager la production et la consommation de produits locaux les prix au producteur ont été relevés ; concomitamment, les prix à la consommation des céréales importées ont été augmentés.
- Les fonctions de l'approvisionnement et de la commercialisation ont été privatisées.

## CONCLUSION

On retiendra que le crédit par l'Etat a échoué et la CNCAS se débat également dans de mêmes difficultés que par le passé. Il n'y a cependant pas de diagnostic global pour définir l'échec du système de crédit au Sénégal. Il serait intéressant de commettre un audit pour identifier le facteur qui a le plus agi : parmi les hypothèses avancées par les uns et les autres, détournement, problème technique, prolifération de GIE, accessibilités des services et intermédiation, inaliénabilité de la terre, implication des promoteurs privés, sinistres etc.

La réflexion devrait aider à faire la part respective de chaque acteur dans la crise par exemple de l'expérience la plus récente, celle de la CNCAS. Cette mise au point est nécessaire pour ne pas encourager l'amalgame qui nourrit l'esprit de certains qui développent l'hypothèse selon laquelle avec la propriété (système hypothécaire) il n'y aurait pas crise du crédit.

Cette proposition éloigne déjà l'option de départ où l'Etat en créant la CNCAS avait prévu de mettre en place non seulement un Fonds de capital mais aussi un Fonds de calamités et un Fonds de garantie. En dehors du fonds de capital aucun de ces fonds par lesquels l'Etat et les organisations de producteurs se porteraient garants des producteurs à la place de la terre patrimoine commun n'ont jamais été mis en place.

## CHAPITRE III : DEMOGRAPHIE ET DEVELOPPEMENT

La population sénégalaise se chiffre, au dernier recensement général de la population de 1988, à quelque 6.896.808 habitants. Sur une superficie nationale d'environ 196.720 km<sup>2</sup>. Cela fait une densité moyenne de 35 habitants au km<sup>2</sup> (Tab 13).

**Tableau 13 : Evolution 1976 - 1988 de la population**

REGIONS	POPULAT° 1976		POPULAT° 1988		Tx Accr 1976/88
	Effectif	%	Effectif	%	
DAKAR	940.920	18,8	1.488.941	21,6	3,9
THIES	675.440	13,5	941.151	13,6	2,5
DIORBEL	423.038	8,5	619.245	9,0	3,2
KAOLACK	597.501	11,9	811.258	11,8	2,6
FATICK	408.657	8,2	509.702	7,4	1,8
LOUGA	419.599	8,4	490.077	7,1	1,3
ST LOUIS	514.735	10,3	660.282	9,6	2,1
ZIGUINCHOR	291.632	5,8	398.337	5,8	2,6
KOLDA	439.050	8,8	591.833	8,6	2,5
TAMBACOUNDA	287.313	5,7	385.982	5,6	2,5
TOTAL SENEGAL	4.997.885	100,0	6.896.808	100,0	2,7

### 1. Tendances démographiques actuelles

Deux recensements généraux de la population sénégalaise ont été effectués en 1976 et 1988. Il ressort des données que le profil démographique du Sénégal est marqué par les caractéristiques principales suivantes :

- des mouvements migratoires en direction de ces régions et de la dynamique de développement de Dakar. En dehors de cela, on assiste à une forte croissance de la population : le taux moyen d'accroissement 1976/1988 avoisine 3%/an en moyenne nationale, avec 3,9 % et 3,4% pour les régions de Dakar et Diourbel. La population est passée d'un peu moins de 5 millions d'habitants en 1976 à près de 7 millions en 1988, alors qu'elle atteignait à peine 3 millions en 1960. La croissance rapide de la population est due aux effets conjugués d'une mortalité en baisse et d'un niveau de fécondité très élevé avec une légère baisse : 7,2 enfants/femmes en 1970 et 6,6 actuellement ;
- une répartition géographique déséquilibrée au profit du Sénégal central atlantique : les régions de Dakar, Thiès et Kaolack en particulier comptent 47 % de la population sur 12 % du territoire national. Cette situation de ces trois régions et de celles de Diourbel et de Ziguinchor, fait que le poids relatif de la population des autres régions a plus ou moins diminué entre 1976 et 1988, les baisses les plus fortes étant enregistrées par Louga, Fatick et Saint-Louis (tableau 13) ;
- Une urbanisation rapide : en 1988 39% de la population (soit 2 habitants sur 5) ;

- Importance de la population féminine :

La population est marquée par une prédominance des femmes qui représentent 51,4% de l'effectif total avec un rapport moyen de masculinité (RM) de 95. Cette répartition est sensiblement identique dans toutes les régions à l'exception de celles de Saint-Louis, Diourbel et Louga affectées par une émigration masculine plus importante qui se traduit par une prédominance de femmes plus marquée (53%) et des RM de 84 à 93 (Tableau 15).

- Extrême jeunesse de la population :

La caractéristique démographique majeure du pays est l'extrême jeunesse de sa population. En effet, près des 3/5<sup>ème</sup> de la population (57,7%) sont âgés de moins de 20 ans (Tableau 14). Il n'y a pas de variation significative entre les deux sexes, mais on observe des différences sensibles entre les régions. Seule la région de Dakar avec environ 55 % de moins de 20 ans se situe en dessous de la moyenne nationale (effet des migrations d'adultes).

En conséquence, la population en âge d'activité (20-59 ans), soit 37% de l'effectif national, est relativement faible : le taux de dépendance économique est de 168 % ; autrement dit, 100 adultes ont à leur charge 168 personnes. Ce taux est encore plus élevé dans les régions autres que Dakar et Tambacounda, où l'on compte une proportion de population en âge d'activité inférieure de 1 à 2,3 points à la moyenne nationale. Le poids démographique important de la population jeune a des effets structurels et des implications économiques importantes pour le pays.

En milieu rural on enregistre une forte demande de terres difficile à satisfaire cependant du fait de contraintes relatives aux modes de succession qui ne garantissent pas l'accès automatique à la terre aux jeunes et aux femmes ; car cette population, la couche la plus fragile ne dispose pas de moyens permettant de prouver leurs capacités de mise en valeur, ni de moyens politiques de pression auprès des autorités locales.

**Tableau 14 : Structure de population : répartition / sexes et grands groupes d'âge (RGPH 1988)**

REGIONS	REPARTITION PAR SEXE		Total	REPARTITION PAR CLASSE D'AGE		
	Hommes	Femmes		0-19 ans	20-59ans	60 et +
DAKAR	742.925 48,7%	746.016 51,3%	1.488.941	816.406 54,8%	621.004 41,7%	51.531 3,5%
THIES	455.685 48,4%	485.466 51,6%	941.151	547.970 58,2%	338.261 35,9%	54.920 5,9%
DIOURBEL	290.666 47%	328.579 53%	619.245	354.045 57,2%	228.698 36,9%	36.502 5,9%
KAOLACK	395.614 48,7%	415.644 51,3%	811.2258	484.267 59,7%	289.151 35,6%	37.840 4,7%
FATICK	248.392 48,7%	261.310 51,3%	509.702	294.442 57,8%	181.943 35,7%	33.117 6,5%
LOUGA	232.001 47,3%	258.076 52,7%	490.077	286.230 58,4%	176.155 36%	27.692 5,6%
ST. LOUIS	310.932 47%	349.359 53%	660.282	388.486 59%	231.520 35%	40.276 6%
ZIGUIN- CHOR	196.613 49,4%	201.724 50,6%	398.337	228.605 57,4%	144.326 36,2%	25.406 6,4%
KOLDA	291.628 49,2%	300.205 50,8%	591.833	350.259 59%	216.716 37%	24.858 4%
TAMBA.	189.143 49%	196.839 51%	385.982	225.872 58,5%	145.530 37,7%	14.580 3,8%
SENEGAL	3.353.599 48,6%	3.543.209 51,4%	6.896.808	3.976.782 57,7%	2.573.277 37,3%	346.749 5%

- **Prédominance de la population rurale**

La majorité de la population, 61% vit en milieu rural contre 39% en milieu urbain. Cependant cette moyenne nationale est affectée par le poids important de la région de Dakar qui, avec 21,6% de la population sénégalaise et un taux d'urbanisation de 96%, concentre 54% de la population urbaine nationale. Il faut cependant noter que de nombreuses localités érigées en communes et ayant par conséquent le statut de ville, sont loin de constituer de réels centres urbains en raison de la modicité de leurs moyens, de la faiblesse de leur niveau d'équipement et de l'insuffisance de leur offre de «services urbains». En dehors de la région de Dakar, le niveau d'équipement, les activités économiques et l'offre d'emplois sont très limités dans les autres villes qui exercent de ce fait un attrait réduit sur les populations rurales.

Ainsi, toutes les autres régions à l'exception de Thiès ont un taux d'urbanisation inférieur à la moyenne nationale et d'un niveau parfois très faible. Cinq des 10 régions du pays comptent plus de 75% de ruraux et les deux régions les plus récentes, Fatick et Kolda, ont une population rurale à 90%.

**Tableau 15 : Populations rurale et urbaine par région % (RGPH 1988)**

POPULATIONS	Régions administratives										
	DK	TH	DL	KK	FK	LG	ST.L	ZG	KD	TB	S.O
Urbaine	96	34	42	22	10	15	27	38	10	16	39 %
Rurale	04	66	58	78	90	85	73	62	90	84	61 %

## ***2. Disparités régionales dans la répartition de la population***

A l'intérieur des régions, on observe également des déséquilibres démographiques importants. En dehors des régions de Dakar, Thiès, Diourbel et Kolda, on note une variation des densités de population dans des rapports de 3 à 7 entre départements d'une même région (Tab 16) C'est le cas, en particulier, des régions les moins peuplées.

**Tableau 16 : Effectifs démographiques & densités/département (RGPH 1988)**

Régions	Département	Populat <sup>o</sup> Départementale	%Pop Régionale	Scie Km2	Densité hbts/km2
DAKAR	Dakar	680.932	45,7	<u>nd.</u>	nd.
	Pikine	619.759	41,6	<u>nd.</u>	nd.
	Rufisque	188.250	12,7	<u>nd.</u>	nd.
THIES	Tivaouane	293.298	31	<u>3.221</u>	91
	Thiès	367.429	39	<u>1.873</u>	196
	Mbour	280.424	30	<u>1.607</u>	175
DIOURBEL	Mbacké	236.372	38	<u>1.833</u>	129
	Diourbel	183.983	30	<u>1.175</u>	156
	Bambey	198.890	32	<u>1.351</u>	147
KAOLACK	Kaffrine	325.546	40	<u>11.853</u>	28
	Kaolack	299.054	37	<u>1.886</u>	159
	Nioro	186.658	23	<u>2.277</u>	82
FATICK	Fatick	208.481	41	<u>2.646</u>	79
	Foundiounne	140.576	27,5	<u>2.959</u>	48
	Gossas	160.645	31,5	<u>2.330</u>	70
LOUGA	Kébémér	161.987	33%	<u>3.823</u>	42
	Louga	195.320	40%	<u>5.649</u>	35
	Linguère	132.770	27%	<u>19.716</u>	7
ST-LOUIS	Dagana	285.879	43%	<u>6.087</u>	46
	Podor	154.723	24%	<u>12.947</u>	12
	Matam	219.680	33%	<u>25.093</u>	9
ZIGUINCHOR	Bignona	184.807	46,4%	<u>5.295</u>	35
	Ziguinchor	176.432	44,3%	<u>1.153</u>	153
	Oussouye	37.098	9,3%	<u>891</u>	42
KOLDA	Vélingara	126.513	21%	<u>5.434</u>	23
	Kolda	183.716	31%	<u>3.284</u>	22
	Sédhiou	281.604	48%	<u>7.293</u>	38
TAMBA	Bakel	115.628	30%	<u>22.378</u>	5
	Tambacounda.	199.229	52%	<u>10.328</u>	19
	Kédougou	71.125	18%	<u>26.896</u>	3
SENEGAL	-	6.896.808	-	<u>196.720</u>	35

Les déséquilibres dans les distributions nationale et régionale de la population résultent des courants migratoires. Les niveaux inégaux d'équipement et de développement économique et social entre régions sont à la base de courants migratoires par les déséquilibres dans les distributions régionales et nationales.

### 3. Etude prospective de la population

Les projections démographiques effectuées en 1989 par « l'Etude prospective Sénégal 2015 », et celles plus récentes de la Direction de la statistique révèlent que l'évolution démographique du pays restera marquée, dans les prochaines années, par les tendances lourdes observées ci-dessus. Pour « l'Etude prospective Sénégal 2015 », la variation entre les hypothèses fortes et faibles d'évolution de la population serait de 3%. Toutefois, ces deux sources donnent des résultats sensiblement différents pour l'horizon 2015. Les estimations de l'étude prospective indiquent, en forte hypothèse, une population de 16,41 millions d'habitants et de 15,87 millions en hypothèse faible, contre 13,6 millions en hypothèse moyenne par la Direction de la statistique. Ces différences s'expliquent essentiellement par des variations dans les données de base prise en considération, notamment celles sur la fécondité, l'espérance de vie et les migrations. Selon la Direction de la statistique, l'évolution de la population à l'horizon 2015, sera marquée par les caractéristiques suivantes (Tableau 17) .

- Doublement de la population actuelle en 25 ans : 6,9 millions en 1988 et 13,8 millions en 2015. L'effectif aura été multiplié par plus de 4 depuis l'indépendance.
- Le poids des jeunes gardera la même proportion dans la répartition (56% pour les moins de 20 ans).
- Une forte urbanisation : 49,9% de la population soit quelque 6,7 millions vivra dans les villes en 2015. A cet horizon la population rurale restera encore importante. Elle passera de 4,2 millions actuellement à près de 7 millions. Cet accroissement de la population urbaine posera des problèmes aigus d'espace, l'extension des villes se faisant naturellement au détriment de l'espace rural. Déjà des conflits territoriaux importants opposent, dans la quasi totalité des régions, communes et communautés rurales.
- Une concentration plus marquée de la population dans le vieux bassin arachidier et la région de Dakar, celle-ci abritera à elle seule, 27% de la population (4 millions d'habitants). Quatre régions (Dakar, Thiès, Kaolack et Diourbel) concentreront près des 2/3 de la population totale (63%) et plus des 3/4 de la population urbaine du pays, sur 14 % de la superficie du territoire national.

(17) Cette étude ne fournit pas de données pour les autres hypothèses



**Tableau 17 : Projections de la population sénégalaise urbaine, rurale et totale par régions (x 1000 hbts) (Source Direct. de la Statistique)**

REGIONS	1994		2000		2005		2015	
	Pop . en 1000	%	Pop . en 1000	%	Pop . en 1000	%	Pop . en 1000	%
DAKAR	<b>1.869,3</b>	100	<b>2.326,9</b>	100	<b>2.774,8</b>	100	<b>3.822,8</b>	100
.URBAIN	1.804,7	96,5	2.248,2	97	2.682,5	97	3.699,6	97
.RURAL	64,6	3,5	78,7	3	92,3	3	123,2	3
THIES	<b>1.114,0</b>	100	<u>1.310,9</u>	100	<u>1.494,3</u>	100	<u>1.889,3</u>	100
.URBAIN	406,3	36	510,2	39	611,8	41	849,1	45
.RURAL	707,7	64	800,7	61	882,5	59	1040,2	55
DIOURBEL	749,9	100	902,3	100	1.047,3	100	1.371,0	100
.URBAIN	163,3	22	198,4	22	232,0	22	307,5	22.
.RURAL	586,6	78	703,9	78	815,3	78	1063,5	78
KAOLACK	947,8	100	1.100,9	100	1.241,3	100	1.535,5	100
.URBAIN	229,2	24	279,5	25	327,8	26	437,7	29
.RURAL	718,6	76	821,4	75	913,5	74	1097,8	71
FATICK	568,6	100	628,9	100	679,2	100	764,8	100
.URBAIN	65,7	12	79,3	13	92,3	14	121,4	16
.RURAL	502,9	88	549,6	87	586,9	86	643,4	84
LOUGA	525,4	100	555,0	100	573,5	100	578,1	100
.URBAIN	89,7	17	109,6	20	128,9	23	173,1	30
.RURAL	435,7	83	445,4	80	444,5	77	405,0	70
ST LOUIS	748,5	100	842,4	100	924,2	100	1.078,8	100
.URBAIN	216,9	29	261,3	31	303,8	33	400,1	37
.RURAL	531,6	71	581,1	69	620,4	67	678,7	63
ZIGUINCHOR	466,8	100	543,9	100	614,0	100	764,5	100
.URBAIN	194,7	42	249,1	46	302,7	49	429,6	56
.RURAL	272,1	58	294,8	54	311,3	51	334,9	44
KOLDA	688,9	100	797,1	100	895,9	100	1.101,0	100
.URBAIN	78,8	11	99,6	12	120,0	13	167,9	15
.RURAL	610,1	89	697,5	88	775,9	87	933,1	85
TAMBACOUNDA	448,5	100	518,0	100	581,3	100	712,1	100
.URBAIN	74,8	17	91,5	18	107,4	18	143,9	20
.RURAL	373,7	83	426,5	82	473,9	82	568,2	80
TOTAL SENEGAL	8.128,1	100	9.526,6	100	10.826,2	100	13.618,4	100
.URBAIN	3.324,3	41	4.126,8	43	4.909,4	45	6.730,1	49
.RURAL	4.803,8	59	5.399,8	57	5.916,8	55	6888,3	51

<sup>7</sup> Ce taux était de 23% en 1960 et 39% en 1988

## CONCLUSION

Les déséquilibres spatiaux et économiques ainsi que la concentration urbaine excessive qui résulteront de la poursuite, en 2015, des tendances démographiques actuelles, mettront la société sénégalaise dans une situation particulièrement difficile, en raison de la pression sur l'espace, des besoins d'emplois, d'infrastructures et d'équipements auxquels le pays serait confronté.

Pour maintenir par exemple le taux d'activité enregistré en 1978 dans le domaine de l'emploi, soit 48,5%, il faudrait créer plus de 4,2 millions emplois au cours de la période, soit environ 150.000 emplois/an, dont 54% en milieu urbain. En raison des difficultés économique-financières du pays et de la politique de libéralisation et de désengagement, l'Etat qui était le premier employeur, ne peut plus jouer ce rôle, ni absorber les jeunes diplômés.

Or, l'inadéquation formation/emploi qui caractérise le système éducatif sénégalais et dont on peut penser qu'elle persistera encore, constitue aujourd'hui plus que par le passé, une sérieuse entrave à l'insertion satisfaisante des jeunes dans la vie active. Face à la problématique de l'emploi des jeunes, une réorientation fondamentale du système éducatif tenant compte des exigences du contexte économique et du marché de l'emploi est aujourd'hui indispensable, pour apporter des solutions aux problèmes induits à moyen et long termes, par la jeunesse de la population sénégalaise.

Le caractère essentiellement rural de l'économie du pays devra être fortement pris en compte dans les orientations à opérer, pour éviter que l'éducation ne continue à être considérée comme le moyen privilégié d'échapper à la condition rurale et aux métiers du secteur primaire, du fait qu'elle a jusque là véhiculé une mentalité dépréciant les activités rurales et une émigration vers les milieux urbains. L'urbanisation croissante ainsi que le dépeuplement des zones rurales sont aujourd'hui des tendances très lourdes de la démographie sénégalaise qui doivent être nécessairement renversées pour une politique de développement durable du pays.

Avec les perspectives démographiques actuelles, il est devenu indispensable de réhabiliter le milieu rural et de promouvoir fortement les métiers du secteur primaire, tout en conciliant les impératifs de production et de conservation des ressources naturelles. Le rétrécissement de l'espace rural et la réduction de la taille des exploitations qui résulteront de l'extension de l'espace urbain et de l'atomisation des exploitations familiales sous la poussée démographique, aura des conséquences importantes sur la production alimentaire et l'économie du pays qui restera encore longtemps tributaire du secteur rural.

La poursuite des tendances actuelles aura inévitablement des conséquences néfastes sur les ressources naturelles et les potentialités de développement du pays et pourrait conduire à des ruptures d'équilibres irréversibles doublées d'une situation socio-économique explosive. En effet, il faudra nourrir quelque sept millions de citadins à l'horizon 2015. C'est une opportunité pour le milieu rural d'avoir un marché aussi important mais aussi un défi assez difficile à relever si la question de l'accès de la terre et de sa mise en valeur n'est pas réglée. L'orientation de la production pour satisfaire en priorité le besoin en exportation est un enjeu de taille qu'une bonne politique foncière doit prendre en compte.

C'est dans cette perspective que se situent les grands projets de valorisation des eaux de la vallée du fleuve Sénégal au profit des autres régions et de rééquilibrage du développement du pays à travers un Plan d'aménagement du territoire.

A l'évidence, les potentialités en culture sèche sont limitées, parce que largement compromises par l'irrégularité inter-saisonnière et inter-annuelle de la pluviométrie.

En plus les deux dernières décennies ont été marquées par une sécheresse sévère, mettant en évidence le caractère subaride d'une bonne partie du Sénégal située au Nord de l'isohyète 600 mm : Il s'agit pour l'agriculture d'un milieu à hauts risques qui est remarquable par la faible utilisation et/ou le gel de superficies arables importantes.

Durant les années de pluviométrie normale, la terre n'est exploitée dans le meilleur cas que trois mois sur douze.

La réaction à la sécheresse, c'est aussi l'exode rural, voire la migration internationale. Dans ce « désert » inconfortable, pour ne pas dire hostile, une part importante des ressources est alors sous-utilisée ou inutilisable en raison de contraintes diverses liées aux conditions naturelles ou résultant de l'action de l'homme. Ici l'élevage extensif, le pastoralisme, trouvent leur vocation naturelle en valorisant les maigres ressources. Le salut se trouve cependant dans les terres inondées du complexe Fleuve Sénégal que les barrages ont achevé de transformer en oasis. Aussi l'association des ressources « terre et eau » est-elle entrain de préparer un bouleversement à une échelle géographique insoupçonnée. Les mutations récentes annoncent une évolution non négligeable du système : intensification, monétarisation, libéralisation, privatisation, mobilité foncière informelle apparaissent comme des paramètres consacrés d'une agriculture de genre nouveau et dont le coût de mise en valeur très onéreux risque de rompre l'équilibre entre les producteurs selon leur capacité de mise en valeur (aspect financier s'entend !).

Cette situation annonce une problématique connue. Devant l'échec du système de crédit national, et l'Etat se désengageant dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, les paysans autochtones se trouvent sans grand moyen pour suivre le rythme d'aménagement. Dans la vallée du Sénégal des superficies importantes ne sont pas emblavées faute de facteurs de production mais aussi à cause de la dégradation avancée, ou « vieillissement » de casiers irrigués en attente d'une réhabilitation hypothétique ». Voilà une nouvelle donne dans la logique paysanne : le risque climatique est remplacé par le risque technique.

Pendant ce temps les opérateurs économiques non résidents n'ont pas accès directement à la terre. Pour lever ce blocage et favoriser l'accès au crédit hypothécaire (sur la terre) des hypothèses sont développées dans le sens d'une réforme foncière avec objectif d'encourager la mobilité foncière et l'introduction de possibilités d'aliénation. Pour une population potentielle rurale, composée surtout de jeunes et de femmes, la question s'énonce autrement :

- L'accès à la terre, la sécurisation foncière, se posent d'abord en terme stratégique de conservation du patrimoine foncier pour les générations futures, mais ensuite en termes de moyens pour prouver leurs capacités de mise en valeur des terres.
- L'analyse prospective de la population montre qu'à l'horizon 2015, le Sénégal sera confronté à des problèmes pour nourrir sa population urbaine qui croît rapidement (plus 7

millions d'habitants à terme), et l'exode rural des jeunes à qui il faudra trouver des activités dans leur terroir.

Donc l'enjeu foncier, réside d'une part dans l'intensification de la production agricole et d'autre part, dans la mise en place d'une politique sociale qui permette le développement d'activités en milieu rural pour le grand bénéfice d'une population qui s'adonne aux activités agricoles. Ce qu'on peut appeler la «Révolution Verte» par l'irrigué connaîtra cependant à l'horizon des limites relatives à la disponibilité de l'eau. Les urgences de rentabilité économique excluant le recours aux eaux souterraines, le risque de surexploitation des eaux de surfaces aboutissant à des déficits en période d'étiage, est annoncé. Tout comme il est fortement question d'un code de l'irrigué pour prévenir les risques écologiques dont les manifestations les plus courantes et pouvant créer l'abandon de terres, sont l'alcanisation et la salinisation.

Enfin dans le cadre d'un développement rural intégré, les recommandations vont dans le sens d'une identification plus précise des ressources naturelles, dans la perspective d'une gestion durable. La notion de mise en valeur pourrait être appliquée à de nouvelles formes de gestion des ressources forestières, faunistiques.

L'évocation de compétitions sévères, tournant parfois au drame, entre cultivateurs et pasteurs suffit à démontrer que le progrès technique est impuissant à régler les problèmes de développement s'il n'est assorti de la mise en place d'institutions capables d'en répartir équitablement les fruits. La délicate question de l'aménagement des forages, des aménagements hydro-agricoles le long des principaux cours d'eau du pays ou vallées fossiles et de l'arbitrage entre les intérêts respectifs des agriculteurs et des éleveurs, exige en définitive des choix qui ne relèvent que de la puissance publique.

## **CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE**

---

---

# **DEUXIEME PARTIE : CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE**

---

---

## CHAPITRE I. EVOLUTION DE LA LEGISLATION FONCIERE AU SENEGAL

### 1. Le droit foncier coutumier

Dans la conception négro-africaine, la terre représente un patrimoine sacré, collectif, inaliénable. Elle constitue un ciment d'unité pour la Communauté familiale des morts et des vivants, un moyen de subsistance qui assure l'existence et la continuité du groupe auquel elle confère une certaine puissance politique et un prestige social dans le ressort du territoire que celui-ci contrôle.

#### 11. Les modes d'appropriation et d'accès à la terre

Les terres accaparées par un groupe social étaient connues et reconnues par tous comme étant le domaine réservé du groupe fondateur ou possesseur. Le droit d'appropriation était généralement fondé sur la première installation. L'accès à la terre était garanti suivant plusieurs modalités :

- ◆ accès libre et direct par les membres du groupe détenteur ;
- ◆ accès gratuit à titre permanent pour des résidents alliés au groupe détenteur ;
- ◆ accès gratuit à titre précaire pour des immigrés anciens ;
- ◆ accès tributaire de servitude pour des immigrés récents et pour les résidents temporaires, etc...

Les redevances perçues dans ce système peuvent l'être sous forme de cadeaux d'hommage ou de reconnaissance, de prestation de travail, de dîme sur les récoltes, de partage des récoltes, etc,...

#### 12. La gestion des terres coutumières

A l'origine la terre ne pouvait faire partie d'un héritage. Seule était héréditaire la fonction de maître de la terre qui est gestionnaire et gardien du patrimoine foncier collectif, au nom du groupe. L'autorité morale et spirituelle du chef de terre ou maître de la terre était incontestée : étant le plus âgé du groupe détenteur, il représentait l'ancêtre fondateur, intercesseur entre les génies de la terre et les membres de la Communauté, intermédiaire entre les morts et les vivants, garant de l'unité, de la solidarité et de la cohésion du groupe.

Mais avec les mutations intervenues dans l'organisation économique et socio-politique, la fonction s'est dépréciée, la terre autrefois patrimoine collectif et "sacré" devient bien «profane», divisible sous les régimes successoraux. Progressivement, la fonction de maître de la terre passe du chef de clan, aux chefs de lignage, puis aux chefs de segments de lignage ou famille larges, pour aboutir aux chefs de ménage. L'avantage de ce système coutumier, c'est de permettre à chaque individu d'avoir accès à la terre, même si pour certains, ce droit est à titre onéreux et restrictif.

## 2. Le régime foncier sous la colonisation

C'est le Code Civil, promulgué par un Arrêté du 15 Novembre 1830 qui a inspiré les règles du droit domanial applicable au Sénégal. L'Article 537 pose le principe d'un droit spécifique en déclarant que *«les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières»*. Les articles 538 à 542 énumèrent les biens non soumis à appropriation individuelle, notamment du Domaine Public de l'Etat. Les articles 649 et 650 prévoient l'établissement de servitudes d'intérêt public. Les articles 713, 717 et 768 attribuent à l'Etat les biens sans maître, les épaves et les successions en déshérence. Les articles 2226 et 2227 assurent la protection des dépendances du Domaine contre les empiétements et la prescription. Par la suite, d'autres textes vinrent réglementer certaines portions du Domaine. A cet égard on peut citer :

- le décret de 1901 relatif au Domaine militaire,
- le décret de 1905 relatif au Domaine maritime,
- le décret de 1889 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique,
- les décrets de 1900 et 1901 relatifs aux forêts.

Toutefois, le premier essai de réglementation générale a été tenté par le décret du 20 Juillet 1900 spécial au Sénégal. Ce texte a été suivi par le décret du 23 octobre 1904 qui organise le Domaine dans l'ancienne A.O.F. et s'applique à la fois au Domaine Public et au régime des terres domaniales :

- un décret du 29 septembre 1928, ultérieurement complété et modifié, a réglementé le Domaine Public et les servitudes d'utilité publique ;
- le décret du 23 octobre 1904 a été abrogé et remplacé par le décret du 15 Novembre 1935.

Il y a lieu de signaler qu'au total, les indigènes des pays colonisés en général, n'ont pas éprouvé le besoin de faire reconnaître leurs droits par l'obtention de titres administratifs. D'autre part l'Etat colonial, dans un premier temps, refusait de reconnaître les droits coutumiers. Il se proclame propriétaire éminent de toutes les terres vacantes et sans maître, des terres inexploitées ou abandonnées depuis dix ans. Il se donne ainsi la possibilité illimitée d'octroi de concessions à des entreprises et individus capitalistes.

Dans un second temps, l'Etat colonial a reconnu de façon formelle la légitimité des droits fonciers coutumiers. Les décrets Numéros 55-580 du 20 mai 1955 et 56-704 du 10 Juillet 1956 avaient organisé une procédure de constatation de certains droits fonciers exercés selon les règles admises par la coutume. Les droits dont l'existence pouvait être constatée étaient les suivants :

- ◆ droit collectif d'usage ;
- ◆ droit individuel d'usage ne comportant pas droit de disposition ;
- ◆ droit individuel d'usage comportant droit de disposition ;
- ◆ droit individuel comportant à la fois droit de disposition et emprise évidente et permanente, pouvant être transformé en droit de propriété par les moyens de l'immatriculation.

Ce régime était applicable à l'ensemble des terres non immatriculées à l'exception de celles placées sous le régime du Code Civil ; mais il n'a rencontré qu'un succès très limité, les principes d'application ayant été restreints aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. Au total, au lendemain de l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale, la presque totalité de la surface du territoire national était encore placée sous le régime du droit coutumier caractérisé en règle générale par la superposition de deux droits :

- ◆ un droit de caractère seigneurial, comprenant droit d'attribution et aussi, très souvent droit de percevoir des redevances exercé par une personne, fréquemment un chef coutumier (dont le titre différait selon les régions) qualifié de «Maître de la terre» ;
- ◆ droit d'usage exercé par l'occupant effectif, simple détenteur précaire, pouvant être soumis au paiement de redevances.

Si le droit foncier coutumier garantissait l'accès à la terre, présentait-il néanmoins des inconvénients majeurs pouvant remettre en cause les options de l'autorité étatique en matière de croissance économique et de développement en général. C'est ainsi que par exemple :

1. Dans les zones rurales, la situation précaire des exploitants agricoles n'était pas de nature à les encourager à accomplir des efforts soutenus pour obtenir un rendement élevé ;
2. La répartition anarchique et désordonnée de la terre venait en contradiction avec la nécessité de mettre en place des structures agricoles modernes obéissant à des normes rationnelles et capables de favoriser le développement économique du pays ;
3. Les procédures d'expropriation des terrains ou zones nécessaires à la réalisation de grands projets d'équipement, ou de mise en valeur en général, étaient longues et compliquées. En règle générale, les terrains concernés par ces projets comprenaient des portions placées sous le régime coutumier. Or, avant que la procédure d'expropriation proprement dite ne soit engagée, il était nécessaire, conformément aux dispositions des décrets numéros 55-580 et 56-704, de procéder à la constatation d'office et systématique des droits fonciers coutumiers, opération qui demandait parfois plusieurs années. La coutume étant imprécise dans les secteurs où des indemnités pouvaient être octroyées du fait d'une expropriation, de nombreuses revendications apparaissaient, et les tribunaux avaient le plus grand mal à apprécier leur bien fondé.
4. L'expropriation des droits dont l'existence avait été constaté, entraînait des dépenses énormes difficiles à supporter par le budget d'un jeune Etat soumis à la pression de plusieurs autres charges publiques.
5. Les opérations d'expropriation aboutissaient à une injustice dans la mesure où le véritable occupant ne percevait le plus souvent aucune indemnité.

En mesurant l'ampleur de ces inconvénients présentés par le droit foncier coutumier et conscient des blocages qu'un tel régime pouvait provoquer face aux objectifs de croissance économique, l'Etat Sénégalais opta pour leur non reconnaissance (coutumiers) en créant par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 un domaine national et se transféra par la même occasion la maîtrise de l'espace foncier rural et le monopole du droit de requérir l'immatriculation.



### 3. La loi 64-46 relative au domaine national

#### 31. Définition et contenu du Domaine National

C'est l'Article premier de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 qui définit le Domaine National. Il s'agit «*des terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi*». Ainsi la loi a défini le Domaine National en procédant par élimination ; toutes les terres qui n'entrent pas dans les catégories qu'elle cite, constituent «de plein droit» le Domaine national.

Cette démarche permet de considérer le domaine national comme étant le statut commun auquel seront soumises les terres qui ne peuvent expressément être rattachées à une autre catégorie. La superficie des terres du Domaine National ainsi compris a été évaluée à environ 95% du territoire national. Toutefois les terres du Domaine National ne constituent pas une entité homogène : l'Article 4 de la loi n° 64-46 les classe en quatre catégories en fonction de leur destination :

- **les zones urbaines** qui regroupent les terres que le législateur souhaite mettre en réserve pour le développement urbain ;
- **les zones classées** constituées par les réserves écologiques et forestières : forêts classées et terrains mis en défens ;
- **les zones pionnières** constituées par les terres résiduelles c'est-à-dire qui ne font partie ni des zones urbaines, ni des zones classées, ni des zones de terroir. Elles sont destinées à accueillir des programmes d'aménagement et de développement ;
- **les zones de terroir** correspondent aux «*terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage*».

Les règles d'administration de ces terres varient en fonction de la catégorie dans laquelle elles sont classées. C'est ainsi que les zones urbaines, les zones pionnières et les zones classées relèvent des structures de l'Etat.

En revanche les zones de terroirs sont gérées, sous l'autorité de l'Etat, par le Conseil rural, dans les conditions fixées par les Décrets d'application, notamment ceux n° 64-573 du 30 Juillet 1964 et n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

## 32 . La gestion des zones de terroir par le Conseil Rural

Le terme de terroir, tel qu'il est utilisé par la loi n° 64-46 ainsi que les autres textes complémentaires, rejoint la notion de territoire d'une Communauté rurale. En confiant l'Administration de ces zones aux organes décentralisés que constituent les Conseils ruraux, l'Etat a voulu démocratiser l'accès à la terre et en même temps favoriser sa mise en valeur.

### a) L'affectation des terres

Le Décret n° 64-573 fixant les conditions d'application de la loi n° 46-64 du 17 Juin 1964, confiait en son article 14 des pouvoirs importants au Président du Conseil Rural dans la gestion des terres : *«Il affecte les terres du Domaine National... prononce le cas échéant, la désaffectation de ces terres, contrôle l'exercice du droit d'usage et autorise l'installation d'habitations ou de campements»*. Les décisions prévues au présent article sont prises sous le contrôle de l'Etat et sur avis conforme du «conseil rural».

Il résulte de cet article que l'avis du Conseil Rural devait précéder toute décision d'affectation ou de désaffectation faite par le Président.

Mais cette exigence n'a pas été toujours respectée. C'est ainsi que le Décret n° 80-1051 du 14 Octobre 1980 donne compétence non plus au Président, mais au Conseil rural pour procéder aux affectations ou désaffectations. Il y a lieu de signaler que les délibérations du Conseil rural portant affectation ou désaffectation de terres ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Préfet (articles 8 et 15 du Décret n° 80-1051). Aux termes de l'Article 18 du Décret n° 64-573 repris par l'Article 3 alinéa 2 du Décret n° 72-1288, l'affectation est soumise à deux conditions :

- **Première condition** : la terre doit être affectée aux membres de la Communauté, groupés ou non en associations. Cette condition résulte de l'idée selon laquelle les membres de la Communauté rurale sont unis par des liens de solidarité, mais également, ils partagent ensemble tous les biens du terroir. La notion de Communauté rurale renvoie donc à l'espace rural qui englobe plusieurs terroirs villageois et toute personne n'appartenant pas à cette entité territoriale ne peut disposer de la terre conçue comme support des activités de production devant assurer la subsistance de la collectivité.

Ainsi la question de l'accès à la terre des non résidents se pose et semble difficilement conciliable avec la «notion de mise en valeur» qui constitue d'ailleurs la seconde condition pour pouvoir bénéficier d'une affectation.

- **Deuxième condition** : aux termes de l'Article 18 précité, *«l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directement ou avec l'aide de leur famille la mise en valeur de ces terres conformément au programme particulier du terroir »*.

La précision relative à la mise en valeur «directe» ou avec « 'aide de la famille» s'inscrit dans la logique d'ensemble de la loi sur le domaine national qui veut rendre la terre disponible à tous les exploitants membres de la Communauté rurale, et éviter ainsi le recours au salariat. Ceci n'exclut cependant pas le recours à des prestataires de service, telle qu'une entreprise de constructions ou aménagements ; c'est en tout cas l'avis de la Cour Suprême qui, dans un Arrêt en date du 25 mars 1981, a estimé que *«le fait de procéder par voie contractuelle de droit moderne à la mise en valeur (du terrain)... constitue une participation personnelle à la mise en valeur»*.

### **b) la fin de l'affectation**

L'Affectation d'une terre est en principe décidée pour une durée indéterminée. Mais elle peut prendre fin en cas de faute de l'affectataire, sur sa demande, ou pour raison d'utilité publique :

- **la désaffectation résultant d'une décision de l'Etat** : l'immatriculation d'une portion du Domaine National au nom de l'Etat pour raison d'utilité publique a pour effet d'extraire cette portion du Domaine National et de le faire entrer dans le Domaine privé (patrimoine) de l'Etat, toutes les affectations faites sur cette terre prennent fin du fait de cette opération ;
- **la désaffectation pour motif «d'intérêt général»** : elle a été prévue par l'Article 15 alinéa 2 de la loi n° 64-46 du 17 Juin 1964 ; elle peut être justifiée soit par des opérations ponctuelles, soit par la volonté de procéder à une révision générale des affectations ;

Dans la première catégorie, il faut ranger les désaffectations pour l'établissement de parcours de bétail par exemple, pour travaux hydrauliques, pour lotissements destinés à l'habitat... article 11 et 14 du Décret n° 72-1288. Par ailleurs le Conseil rural peut, aux termes de l'Article 12 du Décret n° 72-1288, demander une révision générale des affectations dans le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exigeraient. Dans ce cas la délibération doit être adoptée à la majorité des 3/4 de ses membres et approuvée par Décret.

- **la désaffectation à titre de sanction** : aux termes de l'Article 20 du Décret n° 64-573, la désaffectation est opérée d'office un an après une mise en demeure restée sans effet pour les motifs suivants :
  - une insuffisance de mise en valeur résultant notamment du mauvais entretien ou inobservation de la réglementation applicable au terrain ;
  - lorsque le bénéficiaire ne réside plus sur le terroir ou n'assure plus personnellement la mise en valeur des terres qui lui sont affectées.

### c) Effets de la Désaffectation

L'affectataire perd le droit d'usage sur la terre qui lui était concédée suivant des cas variables. En cas de désaffectation motivée par l'intérêt général, l'affectataire dépossédé bénéficie d'une nouvelle parcelle équivalente à l'ancienne à titre de compensation. Dans l'hypothèse d'une réaffectation, le nouvel affectataire est tenu de verser à l'ancien ou à ses héritiers une indemnité égale à la valeur des constructions et de la récolte pendante estimée au jour de la nouvelle affectation. Les règles présidant à l'affectation et à la désaffectation des terres du Domaine National en zone de terroir confirme l'idée de base de la loi sur le Domaine National, à savoir que la terre ne peut faire l'objet d'occupation privative que pour les besoins de sa mise en valeur.

L'occupation a alors une finalité économique. L'Etat se trouve lui-même limité dans ses prérogatives. Le Domaine National ne fait pas partie de son patrimoine. Seule la réalisation d'opérations revêtant le caractère d'utilité publique autorise l'immatriculation d'une dépendance du Domaine National au nom de l'Etat. Toutefois, bien que des organes démocratiquement élus procèdent à la distribution de sol considéré comme un outil de travail devant assurer le bien être des utilisateurs, l'expérience révèle diverses imperfections. Cette situation a été clairement résumée par Monsieur Madiodio NIASS dans sa thèse intitulée «*Acteurs fonciers de l'Après-barrage*» lorsqu'il souligne notamment : «*...le législateur a pensé, par ces textes fondamentaux et les réorganisations entreprises, pouvoir assurer la promotion sociale du paysan, donc le «développement à la base». En réduisant les compétences prépondérantes qui étaient données au Président du Conseil rural, il a pensé mettre fin à la tendance qui consistait à détourner la loi au profit des anciennes ou des nouvelles aristocraties foncières. En augmentant le pouvoir de contrôle du Sous-préfet sur le Conseil rural, il a voulu grâce à l'arbitrage de l'Etat, assurer le fonctionnement démocratique des institutions de base*».

Mais entre la volonté politique qu'on pourrait déceler derrière les textes de la loi et le discours juridique officiel d'une part, les théories, compréhensions de théories et pratiques foncières concrètes des acteurs d'autres part, il existe bien un abîme... on s'aperçoit très vite que l'application du discours officiel révèle des dysfonctionnements de taille, capables de remettre en cause justement le «**développement à la base**» recherché avec la promotion sociale du producteur.

## 4. La réglementation en matière de gestion des ressources naturelles

### 41. La réglementation forestière du Sénégal m.121. Fondement et historique de la réglementation forestière du Sénégal

La sauvegarde des ressources forestières contre les actions destructrices de l'environnement telles que la cueillette, la culture itinérante, l'incendie volontaire, l'exploitation abusive... justifie la préoccupation de l'Etat d'établir des dispositions législatives et réglementaires, plus restrictives que celles du droit commun pour assurer la conservation et la mise en valeur de ces ressources en vue de leur participation au développement économique et social du pays. Les collectivités et les populations, en particulier, apparaissent souvent trop disposées à dissiper un capital qui, somme toute, est un patrimoine des générations futures.

Comme pour tous les autres pays sahéliens francophones, c'est le décret du 4 Juillet 1935 relatif au régime forestier en Afrique Occidentale Française (AOF) qui a fortement inspiré la

réglementation forestière au Sénégal. Cependant, bien avant ce décret, l'appropriation et l'utilisation des ressources forestières étaient déjà soumises à des règles non écrites certes, mais traditionnellement acceptées et suivies par les populations locales. Ces règles étaient des corollaires du droit foncier traditionnel qui, lui-même, était plus ou moins élaboré selon que la société concernée était agraire, de cueillette ou de chasse. La densité démographique également influait sur la clarté, la précision et l'importance accordées au respect des règles.

Ainsi, à l'époque du royaume du Baol, dans l'actuel bassin arachidier, la relation directe entre l'état des peuplements de **Cad** (*Acacia albida*) et la fertilité des sols faisait de l'acte d'abattre un de ces arbres un délit passible de la peine de mort. Par contre, dans les royaumes du Sénégal Oriental aux populations plus dispersées, les règles régissant les forêts étaient bien moins rigoureuses, l'intérêt des habitants étant plutôt orienté vers les terres de cultures des bas-fonds et la faune sauvage. Cependant, ces règles coutumières ne semblaient pas suffisantes pour le colonisateur pour assurer la conservation des formations forestières de grande valeur économique ou écologique. C'est ainsi qu'il a été pris le décret du 4 Juillet 1935 pour définir le régime forestier de toute l'Afrique Occidentale Française (AOF). Ce décret a été ensuite complété par ceux du 12 Avril 1954 et du 27 Mai 1960, ainsi que par une série d'arrêtés, (dont l'arrêté du 1er Février 1937 réglementant l'exploitation et la circulation des produits forestiers dans la colonie du Sénégal) essentiellement relatifs :

- à la définition de la limite Sud de la zone sahéenne ;
- à la réglementation de l'exploitation des forêts ;
- aux modalités de classement et de déclassement du domaine forestier.

L'ensemble de ces textes ainsi que le décret 64-589 du 30 Juillet 1964 modifiant celui relatif aux modalités de classement et de déclassement du domaine forestier reconnaissait aux populations le droit d'usufruit sur les massifs forestiers mais leur enlevait dans les faits tout droit de propriété. La soustraction de fait du droit de propriété matérialisée par le classement des meilleurs peuplements, des espèces les plus utiles des zones les plus giboyeuses ou les plus poissonneuses, a fait naître et entretenu des conflits et des incompréhensions entre forestiers et populations.

Dans certains cas où les populations ont été déguerpies de force ou frappées de lourdes amendes pour des délits forestiers, leur hostilité s'est accentuée et elles n' hésitent pas à exploiter abusivement voire à piller les ressources naturelles qu'elles ont naguère conservées et respectées. C'est pourquoi, après son indépendance, le Sénégal a consolidé et renforcé la réglementation forestière qui comprend essentiellement le code forestier, le code de la chasse et le code de la pêche continentale.

### **411. Le Code forestier**

Le premier Code forestier sénégalais était constitué par :

- ◆ la loi 65-23 du 9 Février 1965 modifiée par la loi 74-46 du 18 Juillet 1974 ;
- ◆ le décret 65-078 du 10 Février 1965.

Pour l'essentiel, la partie législative a été consacrée :

- ◆ au pouvoir des agents des Eaux et Forêts ;
- ◆ à la répression des infractions ;
- ◆ aux défrichements et pénalités relatives :
  - à l'exploitation forestière ;
  - aux défrichements et feux de brousse ;
  - aux pâturages

La partie réglementaire a défini la composition du domaine forestier qui, au terme de l'Article D.1 du décret 65.078 du 10 Février, comprend :

- les forêts classées ;
- les périmètres de reboisement et de restauration ;
- les parcs nationaux ;
- les réserves naturelles intégrales.

Les autres parties du décret ont trait :

- ◆ au classement et déclasséement du domaine forestier ;
- ◆ aux droits d'usage ;
- ◆ aux défrichements et cultures sur sols forestiers ;
- ◆ aux feux de brousse ;
- ◆ aux espèces forestières protégées ;
- ◆ à l'exploitation forestière ;
- ◆ à l'encouragement au reboisement.

Ce premier code forestier sénégalais a consacré la continuité d'une politique de protection des ressources forestières par des restrictions imposées sur leur utilisation. Il a constitué un cadre légal à la réglementation directe, par l'Etat, de l'utilisation et de la gestion des forêts sur l'ensemble du Domaine national. Cependant, l'évolution de l'approche forestière de ces dernières années, la tendance à l'association des populations dans la mise en place et la gestion d'un système de production forestière, ont fait apparaître des insuffisances, des lacunes du code forestier de 1965 et des contraintes dans son application du fait d'un pouvoir excessif de l'Etat qui contrôle toutes les forêts et plantations y compris les arbres plantés par les populations et soumis aux mêmes règles de restriction en matière d'exploitation. Ces populations se voient ainsi confisquer leur propre production et finissent, de ce fait, par perdre toute motivation liée à la plantation et à l'entretien des arbres.

Cette forte tutelle étatique a consacré l'exclusion des populations riveraines de la gestion du domaine forestier soustrait en grande partie à leur utilisation : droit d'usage limité, culture interdite, pâturage contrôlé. On note aussi une inadéquation entre les dispositions du code et la politique forestière actuelle fortement orientée vers un système de partenariat avec les populations, entièrement responsabilisées et engagées dans la gestion de leur terroir. Pour toutes ces raisons, il était devenu nécessaire et urgent de réviser ce code forestier pour sous-tendre l'ensemble des actions forestières par une législation appropriée qui doit affirmer, sinon susciter l'intérêt des populations pour des actions individuelles.

### **412. Le nouveau Code forestier**

A l'instar de l'ancien, le nouveau code forestier comprend une partie législative (loi 93-03 du 4 Février 1993) et une partie réglementaire.

---

## **LES INNOVATIONS DE LA PARTIE LEGISLATIVE**

---

Dans son esprit, la loi traduit notamment :

- ◆ l'encouragement de l'initiative privée et des collectivités locales par la reconnaissance de la propriété sur leurs réalisations et leurs droits d'en disposer.

Cette libre jouissance est cependant limitée par des contraintes techniques et écologiques. Ainsi, un titulaire d'une plantation privée doit, préalablement à l'exploitation, faire une simple déclaration auprès de l'Administration forestière qui délivre les documents réglementaires, sauf dans des cas extrêmes où cette coupe pourrait avoir des conséquences non acceptables écologiquement.

- ◆ la possibilité pour l'Administration forestière de concéder la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'Etat à des collectivités locales, sous réserve de l'adoption et du respect d'un plan «local de développement sylvicole».

Pour l'exploitation de ces forêts cédées, le versement de la redevance forestière se fait au profit des communautés rurales concernées pour leur permettre de développer les exploitations sylvicoles, avec rétrocession d'une partie au Fonds Forestier National. Enfin, l'obligation pour tout propriétaire ou usufruitier, de gérer sa formation forestière de façon rationnelle sur la base de techniques sylvicoles rendant obligatoire le reboisement.

---

## **LES INNOVATIONS DE LA PARTIE REGLEMENTAIRE**

---

Elles portent notamment, pour l'essentiel, conformément à l'esprit du projet de loi, sur :

- ◆ l'établissement de protocoles d'accord entre le service des Eaux et Forêts et les collectivités locales ou les privés dans le cadre de l'exercice de droits d'exploitation en zone concédée et ce, en plus des plans d'aménagement de la dite zone ;
- ◆ l'exploitation forestière en zone dont la gestion est concédée aux collectivités locales doit faire l'objet d'une délibération du conseil rural dans les formes prévues par les textes en vigueur. Cette exploitation ne pourra commencer qu'après versement des redevances à la caisse intermédiaire des recettes forestières et la part à reverser à l'Etat sera fixée par Arrêté

conjoint du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Finances et du Ministre chargé des Eaux et Forêts ;

- ◆ la limitation de la liste des espèces forestières protégées aux seules espèces locales présentement menacées de disparition, contrairement à l'ancienne partie réglementaire qui protégeait et donc interdisait la coupe de toute plantation effectuée de main d'homme.

De l'analyse du nouveau code forestier, il résulte que les orientations qui ont été suivies dans son élaboration, en ont fait un instrument de bonne gestion des ressources naturelles et des communautés biotiques que constituent les forêts sur la base des principes :

- de maintien du fonctionnement des processus et des écosystèmes ;
- du maintien de la diversité génétique ;
- d'utilisation durable des espèces et des formations.

Cependant, pour une implication totale des populations dans l'aménagement des forêts et une meilleure intégration des actions de gestion des ressources naturelles, les recommandations suivantes sont formulées et portent notamment sur :

- le développement des initiatives individuelles et collectives ;
- l'application des compétences des communautés rurales.

En ce qui concerne le développement des initiatives individuelles et collectives, le Code forestier l'intègre à travers l'Article L. premier qui prévoit que l'Etat peut concéder les droits d'exploitation des forêts et terres à vocation forestière du domaine national à des tiers ou aux collectivités locales. Cet article stipule également « *que si des formations forestières ont été régulièrement implantées sur le domaine national, elles sont la propriété des personnes privées, physiques ou morales qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute propriété du terrain du domaine national* ». La difficulté que pose cette disposition est que le droit de propriété n'est prévu que pour les plantations donc sur le contenu et non sur le terrain du domaine national qui porte les arbres, donc sur le contenant. Cette difficulté devra être levée, sinon réexaminée en rapport avec les orientations fondamentales de la loi sur le Domaine national.

L'Article L.6 du code précise que les droits que l'Etat concède sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales sont conditionnées par la présentation d'un plan d'aménagement élaboré par le service forestier et approuvé par celui-ci. La contrainte ici est qu'un plan d'aménagement nécessite un inventaire précis. Il est donc plus coûteux et requiert une expertise technique pour sa réalisation. La condition de libre jouissance des droits concédés pourrait être limitée à un simple plan de gestion qui, en tout état de cause, devra être soumis au service forestier pour avis technique avant son application.

Au sujet de l'implication des compétences des communautés rurales, l'Article D.43 de la partie réglementaire stipule que les permis d'exploitation sont délivrés par les Agents des Eaux et Forêts. La compétence de la délivrance des permis ou des autorisations d'exploitation devrait être accordée aux collectivités en ce qui concerne les forêts qui leur sont concédées ou les plantations que celles-ci ont réalisées.



## 42. Le Code de la Chasse

La base est la même que pour le code forestier. La toute dernière révision de ce code de la chasse et de la protection de la faune est composée de la loi 86-04 du 24 Janvier 1986 et de son décret n° 86-844 du 14 Juillet 1986 venus remplacer la loi n° 67-28 du 23 Mai 1967 et ses décrets d'application :

- 69-1375 du 10 Décembre 1969,
- 73-068 du 25 Janvier 1973,
- 77-981 du 7 Novembre 1977,
- 80-445 du 29 Avril 1980.

Ce code, de par la réglementation sur les Parcs et autres aires protégées, est l'outil principal de protection de la nature et de gestion de la faune. Son application correcte devrait permettre une protection efficace de la faune sauvage et de son milieu, d'avoir une exploitation cynégétique rationnelle, de faire participer les populations rurales à la gestion et de leur procurer des revenus. C'est dans ce sens que des innovations ont été apportées avec les objectifs suivants :

- ◆ la sauvegarde des espèces menacées par la révision des listes des espèces intégralement ou partiellement protégées et le renforcement du dispositif relatif au trafic d'animaux et trophées ainsi que du dispositif relatif aux abattages cynégétiques ;
- ◆ la généralisation de la chasse amodiée qui devrait favoriser une gestion cynégétique, de nature à préserver l'habitat de la faune et de permettre un contrôle plus rigoureux de la pression de chasse, tout en créant des emplois ;
- ◆ l'accès des populations rurales à l'exploitation du gibier avec la création d'un permis coutumier qui leur permet d'amodier des zones de chasse ;
- ◆ l'amélioration des conditions de pratique de la chasse avec l'obligation d'affiliation pour les chasseurs à une association, l'instauration d'un examen pour le permis de chasse, etc...

Pour la mise en oeuvre de ce texte, un arrêté est pris annuellement pour réglementer la campagne cynégétique et assurer la protection temporaire **de certaines zones ou espèces**.

### **43. La réglementation sur la pêche continentale**

La base en est la loi n° 63-40 du 10 Juin 1963 qui, avec son décret d'application n° 65-506 du 19 Juillet 1965, définit notamment le domaine des eaux continentales, le droit de pêche et les méthodes et engins de pêche autorisés. Cette loi a été complétée avec des décrets et arrêtés relatifs à l'utilisation de divers filets et de tailles de mailles en différentes zones de pêche. Les difficultés d'application de cette réglementation résultent d'une part de la sécheresse qui a entraîné des bouleversements hydro-climatiques et socio-économiques et, d'autre part, d'un manque de concertation entre les états riverains des zones de pêche.

### **44. La réglementation pastorale**

- **Le décret n° 80-268 du 10 Mars 1980**

Il porte sur l'organisation des parcours et les conditions d'utilisation des pâturages, la gestion saisonnière des troupeaux sur l'ensemble du pays. Les aires de pâturages sont constituées par toutes les terres inhabitées et incultes. Elles ne font l'objet d'aucune appropriation et leurs seules limites sont formées par les cultures pour lesquelles le droit d'appropriation s'arrête à la récolte. La loi sur le Domaine national ne contient aucune réglementation sur les parcours et ce décret a pour but de faciliter la pratique de l'élevage en accordant aux pasteurs certains droits qui leur sont généralement refusés par les agriculteurs.

En principe, si les cultures sont autorisées dans les zones d'élevage, les agriculteurs concernés doivent les protéger contre les incursions des animaux par une haie ou une clôture. Du point de vue des jachères et des pâturages post-cultureux, leur exploitation est réglementée par les autorités administratives locales autorisant l'ouverture et la fermeture de ces espaces au bétail.

On constate que dans le décret, il n'y pas de séparation entre les zones de pâturages telles qu'elles sont définies et le domaine forestier. Celles-ci s'étendent pratiquement sans restrictions à l'ensemble du Domaine national et n'excluent pas explicitement les domaines privés des personnes physiques et morales. Ce texte ne prend pas en compte non plus les comités de gestion des forages créés à l'initiative de la SODESP, ni les unités pastorales de la zone d'intervention du PEDES. Pour ces raisons, il est nécessaire de procéder à sa révision, révision qui devra tenir compte de l'interdépendance du sous-secteur élevage avec ceux de :

- ◆ **la foresterie** : reboisements pastoraux, lutte contre les feux de brousse pour la protection des pâturages naturels, gestion des ressources fourragères par les opérations de destockage et la pratique de la charge contrôlée ;
- ◆ **l'hydraulique** : développement de l'hydraulique pastorale en vue de résoudre les problèmes d'abreuvement du bétail ;
- ◆ **l'agriculture** : utilisation des sous produits agricoles.

Ces interfaces doivent être davantage clarifiés de même que les activités pastorales pures.

## **45. Les autres textes**

- **Le Code de l'Environnement**

Il s'agit de la loi n° 83-05 du 7 Janvier 1983 qui est structurée en 5 titres traitant respectivement :

- ◆ des établissements classés ;
- ◆ de la pollution des eaux douces et marines ;
- ◆ de la pollution de l'air et des odeurs incommodes ;  
de la pollution sonore et de dispositions finales.

Dans l'ensemble, ce code définit des principes généraux qui englobent les aspects sanitaires, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature et l'environnement en général. Cependant, le contenu du document ne reflète pas de manière spécifique les préoccupations liées à la lutte contre la désertification en général, et l'équilibre des écosystèmes en particulier. Les dispositions sont trop générales et les décrets devant fixer leurs conditions d'application ne sont pas encore pris. Ce code est actuellement révisé et les projets sont dans les circuits des approbations.

- **Le Code de l'eau**

Il est institué par la loi n° 81-13 du 4 Mars 1981 et insiste sur la nécessité de lever les incertitudes dues à la sécheresse, tant sur le plan de la satisfaction des besoins en eau des populations que sur celui de la bonne maîtrise des projets de développement rural. Le principe essentiel de la loi est celui de la domanialité publique qui fait de cette ressource un bien commun à tous. Cela explique le pouvoir conféré aux agents chargés de la police des eaux compétentes pour réprimer les utilisations anarchiques, les gaspillages, tout acte entraînant, volontairement ou non, la pollution des ressources hydriques ou qui va à l'encontre de l'intérêt général.

Ce Code détermine le régime des eaux non maritimes et s'étend donc jusqu'à celles des deltas, des estuaires et mangroves, et des ouvrages hydrauliques et considère l'alimentation humaine comme la première priorité.

Bien que les décrets d'application fassent défaut, un arrêté interministériel du 13 Mai 1985 (Ministère de l'Hydraulique et Ministère du Commerce) institue une tarification de l'eau et les charges liées à la gestion des forages par les utilisateurs.

## CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES ASPECTS JURIDIQUES

### 1. Problématique

Dès 1964 le Sénégal a posé les bases d'un régime juridique original, toujours en vigueur. Ce régime s'inscrit dans la logique du contexte socio-économique et politique des premières années de l'Indépendance et repose sur la volonté de concilier tradition et modernité. Cela se traduit fondamentalement par la limitation drastique de la propriété foncière tant publique que privée et par l'incorporation de la quasi totalité des terres rurales dans une masse détenue par l'Etat et administrée conformément aux plans de développement.

L'évolution du contexte global et les mutations profondes du secteur agricole conduisent à se demander si ce régime reste adapté à la problématique nouvelle. En effet, l'agriculture sénégalaise entrevoit aujourd'hui la perspective d'un tournant. Le passage de la culture sous pluie pratiquée sur sol sableux ou de décrue sur sol argileux à la culture irriguée est devenu une priorité. La modification des méthodes culturales touche toutes les régions du Sénégal. Elle affecte des zones qui sont géographiquement fort dissemblables et de traditions différentes. Pour l'agriculture, pour le Sénégal, c'est un défi. On attend qu'à terme la mise en valeur des richesses agricoles permette d'atteindre l'autosuffisance alimentaire locale, puis nationale et de développer la production à l'exportation.

Déjà, grâce à la coopération internationale et à un effort national sans précédent des investissements publics très importants ont permis la réalisation de grands aménagements structurants ; d'autres sont en projet. Mais ce n'est là qu'un cadre qui doit être rempli. Les investissements publics doivent être complétés et relayés par des investissements privés. Les populations des régions directement affectées n'ayant pas à elles seules la capacité de mobiliser les capitaux nécessaires et l'effort national réalisé ne pouvant pas avoir été fait à leur seul profit, la logique tant économique que politique veut que puissent intervenir des opérateurs extérieurs. Mais ceux-ci vont se heurter à un premier obstacle. La loi sur le Domaine National et ses décrets applicables en zone des terroirs réservent les terres aux "membres" des communautés rurales, excluant ainsi ceux qui y sont "étrangers". La résolution de cette première question n'épuiserait pas le dossier. En effet les investisseurs attendus ne seront au rendez-vous que si certaines conditions sont remplies. Ils ont en effet besoin de garanties que l'on entende ce mot dans son sens technique (garanties bancaires) ou de manière plus générale.

La nécessité de relever les défis du développement pas plus que les contraintes financières et économiques ne laissent place à l'erreur et supposent une approche globale et cohérente du "foncier". C'est dans ce cadre que s'inscrit la réflexion juridique. L'action législative et réglementaire n'a de sens que dans la mesure où elle est en symbiose avec les actions politiques, économiques, sociales et pédagogiques conduites par ailleurs. Cela suppose donc une information aussi large que possible et une action concertée des différents intervenants. C'est dans cette optique qu'il y a lieu de déterminer dans quelle mesure le droit en vigueur est adapté à la nouvelle donne. La complexité de la question ressort d'un exposé rapide. En effet, le droit doit participer à la mise en place d'un environnement permettant de sécuriser des acteurs multiples mus par des intérêts souvent antagonistes :

- l'Etat qui a réalisé les investissements et doit procéder au remboursement des prêts contractés,

- les occupants fonciers traditionnels installés sur ces terres depuis des temps immémoriaux, qui en tirent sinon la totalité du moins l'essentiel de leurs moyens de subsistance et entendent donc bénéficier en priorité des investissements réalisés,
- les populations originaires des régions concernées qui n'ont émigré que sous la pression économique et/ou climatique et entendent retrouver "leurs" terres afin de les mettre en valeur
- et les opérateurs économiques étrangers à la zone, nationaux ou non, susceptibles de rentabiliser au mieux les investissements réalisés et qui expriment un fort besoin de sécurité.

Il n'est pas discuté que les investissements réalisés par l'Etat doivent bénéficier à la Nation toute entière et non seulement aux occupants des zones concernées, d'ailleurs souvent trop peu nombreux pour les faire fructifier. Mais cela ne doit et ne peut se faire que dans le respect des droits de la population locale et en accord avec elle. Concrètement, tout doit être mis en oeuvre pour que les investisseurs bénéficient non seulement de la légitimité juridique mais aussi de la légitimité sociale. Un équilibre doit donc être recherché entre l'intérêt des occupants actuels, la prise en compte de leurs besoins à venir, le retour éventuel dans la zone des occupants originaires, "émigrés économiques" et les nouveaux venus porteurs de projets diverses. La mutation agricole suppose donc un remodelage en profondeur de l'espace rural, des tenures traditionnelles mais aussi...des mentalités. Dès lors, la question se pose de savoir si le système foncier sénégalais permet de combiner les liens qui unissent traditionnellement l'homme à "sa" terre et les impératifs d'un aménagement moderne. Ce système peut-il être maintenu dans sa logique globale, sous réserve de quelques retouches ou faut-il envisager une démarche radicalement nouvelle? Une analyse même rapide du corpus juridique permet d'apporter des éléments de réponses.

## ***2. rappel des caractéristiques du régime en vigueur***

Le système foncier actuellement en vigueur au Sénégal fait l'objet d'une large présentation dans le précédent chapitre. Il n'est donc souligné ici que les caractéristiques fondamentales.

Du point de vue juridique, le sol sénégalais est réparti en trois grandes masses : les terres qui font l'objet d'une appropriation privée, celles qui font l'objet d'une appropriation publique et celles qui composent le domaine national. Mais ces masses ne sont pas égales ; leur volume respectif et la logique du système foncier font que celui-ci repose essentiellement sur le principe de la domanialité nationale.

Ainsi, en milieu rural les titres fonciers existants ont été maintenus lors de la mise en place du système foncier mais la propriété foncière civilistique reste marginale et n'a pas vocation à s'étendre. L'idée domine que cette propriété constitue un régime d'exception et non le régime de droit commun ; elle reste - comme à l'époque coloniale - une propriété conférée par l'Etat et non une propriété de plein droit qui pourrait découler par exemple d'une occupation de longue durée (prescription acquisitive).

La propriété foncière publique incorporée dans le domaine de l'Etat et soumise à la loi 76-66 et à ses décrets d'application est limitée et ne peut s'étendre que dans le respect d'une procédure permettant le contrôle juridictionnel de décisions qui pourraient n'être que d'opportunité.

La grande majorité des terres rurales sont donc soumises au régime de la domanialité nationale (loi 64-46 et décrets d'application). Celui-ci constitue le régime de droit commun et

regroupe approximativement 95% des terres rurales, notamment l'ensemble de celles qui, au moment de l'indépendance, constituaient des tenures coutumières. Ce domaine est conçu comme un espace de développement et non comme un bien juridique et économique. Ainsi, il n'est la propriété de personne et n'est donc intégré dans aucun patrimoine. Il est simplement détenu par l'Etat qui l'administre conformément aux plans de développement, définissant ainsi au niveau national les règles de la macro-mise en valeur.

Ce régime se caractérise par :

- i) un accès gratuit à la terre. Les terres du domaine national ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction. Le système se veut donc exclusif de toute spéculation foncière;
- ii) un accès à la terre lié à la preuve d'une capacité de mise en valeur. Celui (personne physique ou morale) qui se voit affecter une parcelle reçoit un outil de travail pour une durée illimitée en vue de réaliser au niveau local la micro-mise en valeur foncière. Il jouit d'une situation stable dans la mesure où le sol ne saurait lui être retiré s'il réalise correctement cette mise en valeur, sauf si l'intérêt général de la collectivité l'exige et encore se verra-t-il alors attribuer - dans la mesure du possible - une parcelle équivalente. Mais il n'a pas de droit sur le sol. Il bénéficie seulement d'une remise pour usage. L'affectation ne lui permet donc pas de procéder à une mobilisation d'un titre en vue d'obtenir du crédit et la transmission des parcelles à cause de mort ne saurait se faire exclusivement selon les règles successorales, dans la mesure où la parcelle ne figure point à l'actif du patrimoine du défunt. Par contre, l'affectataire dispose de l'intégralité de la propriété culturelle ;
- iii) une grande stabilité liée à la réalisation de la mise en valeur ;
- iv) la possibilité pour les pouvoirs publics centraux ou locaux d'organiser l'espace au moindre coût. En effet, les opérations de réaménagement de l'espace ne donnent pas lieu à indemnisation pour expropriation foncière, mais à une indemnisation limitée aux impenses avec mise à disposition d'une parcelle équivalente au profit de l'occupant ;
- v) le domaine national repose sur le concept d'approche par zone, chaque type de zone bénéficiant d'un régime juridique adapté à ses caractéristiques. Ainsi, l'administration des terres situées en zone des terroirs (terres agricoles et pastorales en zone rurale) incombe aux collectivités décentralisées (aujourd'hui les conseils ruraux) sous la tutelle de l'Etat (aujourd'hui le Préfet), ce qui permet la participation des populations à la gestion de leur terroir.

Le régime de la domanialité nationale est en principe définitif. En effet, seul l'Etat peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national (art.13 loi 64-46). Dans ce cas, le plus souvent subordonné à une déclaration d'utilité publique, l'Etat accède à la propriété et gère ces terres dans une logique patrimoniale.

Une telle construction présente des avantages ; notamment en insistant sur la notion de mise en valeur, elle paraît adaptée aux exigences du développement. Mais elle a aussi des inconvénients ; ainsi la terre n'étant pas appropriée on ne peut détenir sur elle de droits réels, ce qui interdit par exemple le recours au crédit hypothécaire. Le système offre toutefois une grande souplesse en privilégiant une démarche qui tend à traduire dans le droit moderne l'essence de la relation traditionnelle de l'homme à la terre, tout en préservant des modalités de "respiration", de régulation, afin de permettre dans certains cas la constitution d'un capital foncier. On a vu en effet que l'Etat peut réintroduire la propriété et ses mécanismes en requérant l'immatriculation

d'une terre à son nom. Ultérieurement le service des Domaines peut consentir sur cette terre à une personne privée un bail emphytéotique droit réel susceptible d'hypothèque.

### **3. Système foncier sénégalais et mutations agricoles**

La mise en oeuvre du système foncier pose un certain nombre de problèmes. Mais toutes les questions soulevées n'ont pas la même importance. Il y a de vrais et de faux problèmes. Certaines interrogations peuvent trouver une réponse dans les textes existants. D'autres supposent une légère modification ou une nouvelle interprétation. Mais cela n'emporte pas nécessairement l'exigence d'un changement radical du droit foncier sénégalais ainsi que le montrent quelques éléments de réflexion sur les principales contraintes identifiées.

Globalement, ces contraintes sont liées à deux séries de facteurs et n'appellent pas la même démarche dans la recherche des solutions. Les unes sont anciennes et sont liées à la gestion du foncier quel que soit le régime juridique applicable. Elles ne justifient pas en elles-mêmes une réforme du droit foncier mais supposent surtout des aménagements techniques et/ou pratiques (renforcement des institutions et notamment appui aux conseils ruraux, révision de leur composition, délimitation des terroirs communautaires, mise en place d'instruments de gestion foncière...). Les autres sont liées au passage de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture irriguée. Elles ont trait essentiellement à (i) la sécurité des investissements, à (ii) l'accès au crédit et (iii) aux conditions d'accès à la terre. Cette seconde série de contraintes justifie pleinement une réflexion sur l'aptitude du droit foncier à s'adapter à la nouvelle donne.

#### **31. Sécurité des investissements**

La question est double. Longtemps comprise comme une exigence de stabilité sur le sol, la sécurité est aujourd'hui aussi perçue comme l'assurance de pouvoir mobiliser les investissements réalisés.

En ce qui concerne le premier aspect, plusieurs développements présentent comme un point indiscutable le fait que la situation de l'occupant du domaine national n'offrirait pas de stabilité suffisante. Une telle approche mérite d'être vivement remise en cause. En effet, bien que n'ayant aucun droit sur le sol, aucun droit foncier (pas plus d'ailleurs de droit d'usage au sens juridique du terme que de droit de propriété ou d'usufruit), l'affectataire du domaine national est dans une situation parfaitement stable tant qu'il réalise la mise en valeur. On retrouve ici la logique de développement qui sous-tend la domanialité nationale.

Il ne peut être privé de l'accès à la parcelle que pour défaut de mise en valeur avec mise en demeure donnée un an à l'avance ou pour cause d'intérêt général mais dans ce cas, il lui sera attribué une parcelle équivalente et ses impenses seront pris en compte. Bien sûr, il ne percevra pas d'indemnisation foncière dans la mesure où l'accès au sol est gratuit. On remarquera que, contrairement à ce qui est souvent affirmé, la logique du système favorise les investissements plus qu'elle ne les freine : l'accès à la terre est gratuit, et plus l'investissement est important plus l'occupant est dans une situation stable car les pouvoirs publics ne souhaiteront pas sans raison dirimante supporter le poids financier de l'indemnisation des impenses. En tout état de cause, il faut noter qu'aucun régime juridique, fût-ce celui de la propriété, n'assure la suprématie de la situation privée sur l'utilité publique.

On retrouve dans le régime de la domanialité nationale, comme dans les régimes plus classiques, l'idée que toute modification imposée fait l'objet d'une compensation calculée en fonction des droits de l'occupant évincé. Si ce mode de calcul peut heurter le paysan traditionnel évincé de ce qu'il considère comme "sa" terre parce que sa famille l'occupe

depuis des temps immémoriaux, il est parfaitement adapté au nouvel occupant qui a pu disposer gratuitement des terres nécessaires à son activité.

La question posée par le second aspect de la sécurité est beaucoup plus délicate et devrait peut-être conduire à une modification des textes. Le problème est le plus souvent envisagé à travers l'accès au crédit (cf infra n°19) mais il mérite une approche beaucoup plus large. En effet, l'exploitant qui a réalisé des investissements importants sur une terre du domaine national et qui souhaite mettre fin à son activité voit sa situation ignorée ; le législateur en effet n'envisage la désaffectation du fait de l'occupant que lorsque celui-ci ne remplit plus les conditions requises pour l'affectation (appartenance à la communauté ou absence de mise en valeur). Il y a là un vide juridique qui doit être comblé et peut l'être sans qu'il soit porté atteinte à l'équilibre des pouvoirs fonciers des différentes institutions. Des procédures peuvent être mises en place afin de permettre à l'exploitant de négocier la reprise par un tiers de ses investissements. Le choix du réaffectataire resterait bien évident de la compétence des institutions investies du pouvoir foncier. Mais, dans ce cas de figure, il y aurait lieu d'élargir les critères de sélection des nouveaux affectataires afin de prendre en compte leur capacité de reprise des investissements et éventuellement d'accorder à l'occupant qui demande la désaffectation un droit de présentation de son successeur.

### **32. Accès au crédit**

La réflexion sur ce point semble sinon embryonnaire, du moins trop parcellaire. Conduite dans le cadre d'une étude foncière, elle met en évidence - à juste titre - l'obstacle à la constitution d'hypothèque que constitue le régime de la domanialité nationale et tend à conclure à l'inadéquation de ce régime au développement d'une agriculture à fort investissement, ce qui est peut-être moins justifié.

En effet, outre le fait qu'il reste possible, lorsque l'utilité publique le commande, d'immatriculer au nom de l'Etat des terres rurales afin de consentir des droits réels hypothécables aux acteurs privés, il n'est pas évident que la seule capacité pour l'emprunteur de consentir une hypothèque sur le sol suffise à résoudre le problème de l'accès au crédit en milieu rural. Une approche globale s'impose ; elle doit porter sur une analyse cumulative du droit foncier certes, mais aussi du droit du crédit et du droit des sûretés.

En ce qui concerne l'hypothèque, on peut se demander en effet, si au-delà de l'obstacle constitué par le régime de la domanialité nationale, il n'existe pas des obstacles de fait. La terre au Sénégal intéresse-t-elle vraiment les dispensateurs de crédit ? A-t-on l'absolue certitude qu'en cas de défaillance du débiteur la lourde procédure de mise en oeuvre de la garantie hypothécaire aboutira à satisfaire le créancier ? Des opérateurs solvables seront-ils toujours en mesure de succéder au débiteur défaillant ? Le déclin des sûretés réelles immobilières est un fait avéré dans le contexte économique moderne. Il existe dans la pratique bancaire d'autres sûretés (réserve de propriété, gage, nantissement ou warrant agricole pour ne citer que les plus classiques) et sans doute ne serait-il pas inutile de rechercher une solution adaptée dans cette branche du droit.



### **33. Conditions d'accès à la terre**

Le régime de la domanialité nationale pose deux conditions d'accès à la terre en zone des terroirs : l'appartenance à la communauté et la capacité de mise en valeur. Certes, une lecture rigide des textes amène à voir dans ces conditions un obstacle à l'intervention de nouveaux acteurs dans le monde rural. Cette lecture ne s'impose pas à l'évidence et la difficulté pourrait être résolue par une approche plus souple.

#### **331. Appartenance à la communauté**

La nécessité d'accueillir des intervenants extérieurs à la communauté ne fait aucun doute. Or la loi de 1964 dispose que "les terres sont affectées aux membres des communautés rurales". On en déduit généralement que le régime de la domanialité nationale est inadapté aux évolutions en cours. Avant d'entériner cette analyse, nous pensons que d'autres voies de solutions méritent d'être explorées. L'une d'elle, notamment, ne nécessiterait aucune modification législative et aurait le mérite d'être conforme au concept initial. Elle se fonde sur une analyse plus approfondie de la notion d'appartenance à la communauté rurale". En effet, si aujourd'hui, la "communauté rurale" est une collectivité locale, elle faisait référence, lors de la rédaction de la loi relative au domaine national (1964), à un groupement strictement sociologique. La notion a évolué parallèlement à l'évolution du contexte administratif. Rien n'empêche d'envisager, qu'à la lumière de l'évolution du contexte économique, l'aptitude d'accéder aux terres de la communauté ne soit plus exclusivement liée à l'appartenance au groupe humain mais également à la localisation géographique d'une résidence ou d'intérêts économiques. Une démarche dans ce sens, sans dénaturer le système foncier, permettrait d'élargir l'accès à la terre sur la base d'une situation égalitaire et d'éviter une dualité de régime en zone rurale. Les nouveaux intervenants ayant des droits de même nature que les occupants traditionnels, leur insertion sociale ne pourrait que s'en trouver facilitée.

#### **332. Capacité de mise en valeur**

La mise en valeur est une notion clé du système foncier sénégalais. La loi fait peser l'obligation de mise en valeur sur le titulaire de droits réels démembrés sur les terres immatriculées au nom de l'Etat (bail emphytéotique notamment). De même, à travers la notion de "terres abandonnées", le décret foncier de 1932 - toujours en vigueur - impose indirectement son respect au propriétaire lui-même. Mais c'est surtout dans le cadre de la domanialité nationale que la notion prend tout son relief. La réalisation de la mise en valeur conditionne la stabilité de l'occupant du domaine national en zone des terroirs (cf supra n°) et l'appréciation de la capacité de mise en valeur est une condition d'affectation des terres. Or, cette mise en valeur est appréhendée par référence à des méthodes culturelles traditionnelles et elle est fortement liée à la capacité physique et familiale d'exploitation. Compte tenu de l'évolution des techniques agricoles, de l'augmentation des besoins de crédit, cette approche doit aujourd'hui être dépassée. On peut ainsi envisager de donner à la mise en valeur un contenu économique plus large prenant en compte notamment les capacités financières. En outre, il est important de souligner qu'il est souhaitable que la notion de mise en valeur intègre non seulement l'agriculture mais la protection de l'environnement et plus largement la gestion durable de l'ensemble des ressources naturelles. Dans la ligne des solutions proposées, il est également possible de réfléchir à l'opportunité de prévoir, lors de l'affectation, l'élaboration d'un cahier des charges contractuel qui préciserait les obligations de l'affectataire. Cela pourrait faciliter d'une part, le contrôle par le conseil rural du respect de l'obligation de mise en valeur et la mise en place de

sanctions plus nuancées que la désaffectation et, d'autre part, l'exercice par l'affectataire des recours que lui reconnaît la loi en cas de désaffectation abusive.

#### **4. Les dispositions foncières figurant dans les textes de lois de la décentralisation**

La législation foncière n'a pas fait l'objet d'une réforme globale et autonome mais une analyse attentive des dispositions foncières et domaniales contenues dans les lois du 22 mai 1996 dites "Lois de la Décentralisation" montre qu'elles bouleversent profondément les principes mêmes du système foncier sénégalais et ont donc un impact fondamental sur la réflexion à conduire en vue de l'élaboration du plan d'action foncier. La question de savoir si le système foncier sénégalais permet de répondre aux défis posés par les mutations agricoles semble désormais dépassée. Les textes adoptés montrent que l'hypothèse retenue est celle de l'inadéquation du régime de la domanialité nationale à l'incitation aux investissements privés. Plutôt que de réviser le droit foncier ou l'environnement juridique (droit des sûretés notamment), le législateur a opté pour la mise en place d'un nouveau système foncier qui repose sur une approche dualiste. Désormais, à côté de la domanialité nationale, maintenue pour l'agriculture traditionnelle, un nouveau régime, destiné à l'agriculture moderne, est instauré. Il est indispensable de présenter ces dispositions nouvelles afin d'apprécier la solution qu'elles apportent à la problématique posée.

##### • **Les Lois de décentralisation du 22 mai 1996**

Les nouvelles dispositions foncières figurent dans les articles :

- 11 de la loi 96-06,
- 16 à 27 de la loi 96-07
- et 336 de la loi 9--06.

**L'article 11 de la loi 96-06** pose le principe d'une possibilité de transfert par l'Etat aux collectivités locales des prérogatives (propriété, gestion ou cogestion) qu'il exerce sur tout ou partie de son domaine. Une lecture rapide peut laisser croire à un accroissement du pouvoir foncier des collectivités locales. Une étude plus approfondie montre que la portée du principe reste à préciser.

##### **En premier lieu :**

Il ne s'agit pour l'Etat que d'une possibilité dont les pouvoir réglementaire devra préciser les modalités d'exercice sans toutefois qu'il lui soit possible de transformer cette capacité en obligation.

##### **En second lieu :**

L'alinéa 3 de l'article 11 adopte une interprétation extensive de la théorie des mutations domaniales en disposant que l'Etat se réserve le droit de reprendre tout ou partie de ces biens sous les seules conditions de l'existence de "motifs d'intérêt général" et du "remboursement des impenses" quelles qu'aient été les modalités d'incorporation de ces biens dans le patrimoine des collectivités locales.

**Les articles 16 à 27 du Chapitre 1er du Titre II de la loi 96-07 intitulé "Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national"**, après avoir posé le principe du maintien des deux régimes de domanialité des terres : nationale et étatique, remettent en cause l'économie générale du système foncier. En effet, si un certain nombre de dispositions de la loi nouvelle augmentent la compétence des collectivités locales en matière domaniale (i), elles n'ont qu'une portée limitée (ii) tandis que l'article 27 de la loi porte à cette compétence une atteinte fondamentale (iii).

(i) Les articles 18 et 19 de la loi 96-07 reprennent le principe posé par l'article 11 de la loi 96-06 et prévoient la possibilité de transfert par l'Etat aux collectivités de la propriété, de la gestion ou de la cogestion de certains biens de son domaine privé.

De même, les collectivités locales interviendront désormais dans la procédure d'autorisation de projets ou opérations initiés sur le domaine public.

Enfin, les collectivités locales seront consultées sur les projets et opérations que l'Etat initie sur le domaine national.

(ii) Outre les remarques faites à propos de l'article 11 de la loi 96-06, l'analyse des dispositions de la loi 96-07 permet de mieux cerner la portée du pouvoir foncier local.

- **Collectivités locales et domaine privé de l'Etat**

Concrètement, en zone rurale, les terrains aujourd'hui immatriculés au nom de l'Etat - et donc incorporés dans son domaine privé - sont essentiellement constitués par les terrains d'assiette des immeubles bâtis sièges des institutions publiques. Le transfert de la propriété ou de la gestion (totale ou partielle) de ces terrains aux collectivités locales ne devrait donc pas emporter de conséquences directes sur leur pouvoir de gestion des terres à vocation agricole ou pastorale, donc des terres ayant une valeur économique.

Il faut préciser que les termes de la loi 96-07 dans sa rédaction actuelle ne permettent pas d'envisager une modification de cette situation dans la mesure où l'article 27 instaure un accroissement du pouvoir foncier de l'Etat sans que celui-ci ait besoin de recourir à l'immatriculation, donc d'incorporer les terres dans son domaine privé.

- **Collectivités locales et domaine public :**

L'avancée est ici limitée en ce sens que l'implication des collectivités locales ne concerne que très indirectement le foncier dans la mesure où elles interviennent dans la procédure d'autorisation des projets ou opérations. En outre, elles ne détiennent aucun pouvoir véritable de décision mais uniquement un pouvoir de consultation (avis).

Par ailleurs on constate que la domanialité publique des pas géométriques fluviaux a été maintenue. Or, on peut se demander s'il n'eut pas été préférable de la remplacer par des servitudes de passage ou de protection. En effet, on constate que, jusqu'ici, la dualité de régime (domaine national/domaine public) applicable à des terres constituant un ensemble cohérent n'est pas respectée. En effet, les pas géométriques fluviaux font le plus souvent l'objet d'affectation au même titre que les terres du domaine national. La mise en oeuvre de la domanialité publique risque de se révéler aussi délicate - et donc finalement d'être pareillement occultée - en cas de dualité entre domanialité privée et domanialité publique de l'Etat.

- **Collectivités locales et domaine national :**

L'alinéa 2 de l'article 24 de la loi 96-07 apporte une importante restriction indirecte au pouvoir foncier des conseils ruraux en zone des terroirs. En effet, il dispose que les collectivités locales sont consultées sur les projets et opérations que l'Etat initie sur le domaine national et ce, en l'absence d'impératif d'ordre public (ou de défense nationale). Toutefois, l'Etat prend seul la décision et en informe les collectivités. Le conseil rural perd donc la maîtrise de l'administration des terrains d'assiette de ces projets et opérations bien qu'ils relèvent normalement de sa compétence, cela, sans que l'Etat ait à transférer ces terres dans son domaine privé, donc à démontrer l'existence d'une situation justifiant l'immatriculation. Aucun contrôle juridictionnel n'est donc possible. Certes, la consistance du domaine national n'est pas altérée mais la domanialité nationale est vidée de son sens dans la mesure où les décisions les plus importantes relatives à l'utilisation des terres sont prises directement par l'Etat et sous sa seule autorité.

(iii) **L'article 27 de la loi 96-07** est d'une importance capitale. Non seulement il confirme la limitation du pouvoir foncier des conseils ruraux mais sa portée est beaucoup plus large.

En effet, il dispose que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un "aménagement spécial" restent sous la gestion directe de l'Etat. Donc, sans toucher à la consistance du domaine national, ce texte modifie totalement les conséquences qui s'attachent à cette domanialité et, de facto, soustrait au pouvoir foncier local toutes les terres qui présentent un intérêt économique. Outre le fait que cette proposition va à contre-courant de la démarche décentralisatrice et participative, il n'est pas démontré qu'elle assure plus efficacement la gestion durable des ressources naturelles ; l'Etat est souvent dépourvu de moyens, de plus il est loin.

La portée de l'article 27 est d'autant plus lourde de conséquences que le législateur dispose dans l'alinéa 2 que, dans le cadre de ce pouvoir de gestion, l'Etat pourra affecter directement tout ou partie de ces zones (donc en s'affranchissant des conditions et procédures définies par les lois 64-46 et 76-66) et qu'il pourra même procéder à leur cession. La loi nouvelle affranchit donc l'Etat de l'obligation de respecter les conditions et procédures conçues pour permettre un contrôle juridictionnel et législatif des décisions de l'Administration en matière foncière. On rappellera brièvement que selon le droit en vigueur, pour qu'une terre située en zone des terroirs du domaine national puisse être cédée à une personne privée, l'Etat doit d'abord procéder à l'immatriculation de cette terre à son nom pour cause d'utilité publique puis obtenir du législateur l'autorisation de la céder à une personne privée. Désormais, l'Etat pourra librement céder à des particuliers des terres du domaine national pourvu que celles-ci aient fait l'objet d'un "aménagement spécial" lorsqu'elles constituaient des dépendances d'une zone pionnière. S'en trouvent dès lors affectés non seulement la consistance du domaine national et la logique d'ensemble du système foncier mais encore l'équilibre des pouvoirs fonciers (décision, autorisation et contrôle) des différentes institutions. On peut se demander si les conséquences de ces nouvelles dispositions ont été suffisamment pesées.

**L'article 336 de la loi 96-06** enfin, dispose que les compétences des collectivités locales en matière domaniale constituent une exception au principe du contrôle de légalité a posteriori et que le pouvoir foncier local reste un pouvoir exercé sous la tutelle des représentants de l'Etat. En matière foncière, les textes de lois de la décentralisation ne constituent donc pas une avancée.

Globalement, il apparaît, qu'au-delà du discours avancé et de la terminologie retenue, c'est le principe de la domanialité nationale et de la gestion des terres par les collectivités locales qui se trouve remis en cause. L'ensemble des dispositions adoptées modifie indiscutablement la portée du corpus juridique en vigueur. Les pouvoirs publics semblent donc avoir choisi l'une des solutions précédemment envisagées au cours des multiples réflexions conduites au Sénégal depuis quelques années dans des cadres divers. En conformité avec les Directives données par le Conseil interministériel sur le PDRG du 4 mai 1994 et les Conclusions du groupe de travail sur la gestion des terres de la vallée du fleuve Sénégal (MEFD/DGID/DEDT n°1515) du 7 octobre 1994, les textes nouveaux entérinent l'idée d'une inadéquation du régime en vigueur à l'évolution de la problématique foncière. La solution retenue réside dans un très important renforcement du pouvoir foncier de l'Etat au détriment de celui des conseils ruraux et plus largement des collectivités locales. Les lois du 22 mars 1996 consacrent la place prépondérante de l'Etat dans la gestion du foncier rural. Elles reposent sur l'idée qu'en contrepartie des importants investissements structurants qu'il réalise, l'Etat doit avoir la totale maîtrise de la gestion foncière et notamment celle des terres aménagées. Cela se traduit par :

**(i) l'augmentation de la place de l'Etat dans la gestion directe :**

- maintien de la tutelle sur les collectivités locales pour les questions foncières
- très large maîtrise du foncier aménagé par l'Etat dans le cadre même du domaine national (art. 27 de la loi 96-07)

**(ii) et le fait que le pouvoir foncier des collectivités locales dépend de la seule discrétion du pouvoir central :**

- pour les projets initiés dans leur ressort, les collectivités locales n'ont qu'un pouvoir consultatif sauf pour la mise en oeuvre de plans d'aménagement déjà approuvés par l'Etat
- la consistance du domaine des collectivités locales et l'étendue de leur pouvoir sur ce domaine sont laissées à l'entière discrétion de l'Etat (art.11 loi 96-06).

Certes, l'affirmation de la maîtrise foncière étatique ne constitue pas en soi une rupture avec le droit positif. En effet, l'Etat a toujours disposé de cette maîtrise à travers notamment

**(i) le pouvoir d'immatriculer à son nom des terres du domaine national**

**(ii) et le pouvoir de tutelle qu'il exerce sur les conseils ruraux.**

Mais c'est la logique qui sous-tend ce pouvoir et, au-delà, l'ensemble du système foncier qui est bouleversée. En réalité, plus que celle du rôle de l'Etat, c'est la perception du domaine national qui s'est radicalement transformée. En effet, conçu dans les années 1960 comme un outil de développement, le domaine national est désormais perçu - même si cela n'apparaît pas toujours justifié - comme un frein au développement dans le contexte actuel. Dès lors, l'approche nouvelle consiste à faire du pouvoir foncier de l'Etat non plus un instrument de contrôle et de régulation de l'administration du domaine national par les collectivités locales, mais le moyen d'organiser la marginalisation de la domanialité nationale. Au fur et à mesure de la réalisation par les pouvoirs publics des aménagements structurants, le domaine national a vocation à devenir un régime d'exception tandis que l'appropriation foncière deviendrait le régime de principe. Quel que soit le rythme et la durée du processus, le résultat est inéluctable.

En outre, les lois de 1996 résolvent sans l'avoir clairement posé le problème fondamental de la détermination des critères d'accès à la propriété foncière privée. En effet, dès lors que la domanialité nationale n'est plus le régime de droit commun, la question se pose de savoir qui va pouvoir bénéficier des terres cédées par l'Etat et sur la base de quels critères. Or, l'économie générale de la législation nouvelle va nettement dans le sens d'une priorité d'accès à la propriété des opérateurs économiques susceptibles de participer financièrement à la modernisation de l'agriculture. Le régime de la domanialité nationale reste en effet applicable en cas de mode de faire valoir traditionnel et l'Etat et affranchi par les lois nouvelles de toutes les procédures d'autorisation et de contrôle sur la gestion des terres ayant fait l'objet d'un aménagement spécial. La domanialité nationale, conçue comme une protection des paysans qui mettaient effectivement la terre, aura finalement servi à purger gratuitement la terre des droits traditionnels. Il faut noter que la solution ainsi retenue est radicalement différente de celles récemment adoptées dans d'autres pays de la sous-région (notamment Guinée, Niger ou, dans une moindre mesure Mauritanie). En effet, devant les résistances sociales opposées aux législations foncières modernes et aux modalités d'octroi de la propriété foncière par la puissance publique, le concept d'une propriété reconnue par l'Etat a remplacé celui de la propriété octroyée par lui, ce qui emporte une large confirmation des droits fonciers traditionnels en tant que droits de propriété.

Quoiqu'il en soit, les dispositions adoptées ne fixent que le cadre général du nouveau régime foncier et elles sont trop embryonnaires pour permettre une évaluation définitive. Toutefois, dans le cadre de la démarche du plan d'action foncier, une première série de réflexions peut être ordonnée autour de quatre axes principaux.

- **Adéquation des solutions retenues à la problématique posée.**

Il faut rappeler que le plan d'action foncier a pour objet de proposer un ensemble d'actions permettant de concilier les exigences liées aux bouleversements des modes de faire valoir agricole et le maintien de l'agriculture traditionnelle, de répondre aux besoins de l'ensemble des intervenants qu'ils pratiquent l'agro-industrie ou la culture sous pluie. On hésite à conclure que les solutions aujourd'hui dégagées sont en mesure de répondre à cette finalité.

En ce qui concerne l'adoption d'un régime foncier incitatif pour les investisseurs privés, on constate que les dispositions législatives nouvelles confèrent à l'Etat les pouvoirs les plus larges pour décider des modalités de la gestion foncière, notamment des terres aménagées.

Le résultat de la réforme dépend donc entièrement de la manière dont les pouvoirs publics useront de ces pouvoirs. La précision des principes fondamentaux régissant le transfert de droits fonciers par l'Etat aux personnes privées - par exemple recours à une logique de développement (mise en valeur), à une logique financière pure (prix) ou à un équilibre des deux - eut permis une meilleure appréciation. En l'absence de dispositions sur ce point, on peut se demander en quoi le seul principe de la toute puissance de l'Etat sur la ressource foncière suffira à sécuriser les investisseurs privés ; des précisions relatives à la finalité du pouvoir foncier de l'Etat font cruellement défaut.

En ce qui concerne la prise en compte des intérêts des occupants fonciers traditionnels, force est de constater une régression. En effet, l'assiette du pouvoir foncier local, donc l'implication de la population à la gestion du terroir, diminue au fur et à mesure de la réalisation par l'Etat des aménagements. Le lien automatique qu'établissent les nouvelles dispositions législatives entre investissement public et maîtrise étatique exclusive du foncier ne peut que conduire à limiter progressivement la domanialité nationale, soit dans sa consistance, soit dans sa portée.

- **Ambiguïté conceptuelle**

La portée des textes adoptés dément l'affirmation du maintien des principes du système foncier sénégalais contenue dans les lois nouvelles. Les dispositions de l'article 27 de la loi 96-07 sont à cet égard particulièrement significatives. En effet, la consistance du domaine national est certes maintenue mais elle est privée de sa portée puisque les conséquences qui s'attachent à l'appartenance d'une terre à la domanialité nationale sont purement et simplement écartées. Dès lors le régime de la zone des terroirs du domaine national n'apparaît plus comme le régime de droit commun du système foncier sénégalais. Dans un processus à long terme, il devient un régime transitoire réservé aux terres non aménagées.

- **Incertitudes juridiques**

Elles sont de deux ordres. Les unes sont ponctuelles et tiennent vraisemblablement à la rédaction des textes, les dispositions de l'article 11 de la loi 96-06 sont à cet égard significatives, les autres touchent directement au fond du droit.

En premier lieu, l'application de l'article 11 de la loi 96-06 dans sa rédaction actuelle peut conduire à la création de situations tout à fait contestables. En effet, ce texte dispose que l'Etat peut transférer aux collectivités locales tout ou partie de ses droits et pouvoirs sur les biens, notamment fonciers, de son domaine privé. Ainsi, l'Etat peut notamment "**céder, à titre onéreux** ou gratuit, des biens de son domaine privé" à la collectivité locale dans le ressort de laquelle ils se trouvent. La collectivité locale acquiert ainsi un droit de propriété immobilière. Certes, l'éventualité d'un retour dans le patrimoine de l'Etat de tout ou partie des biens précédemment transférés est conforme à la théorie des mutations domaniales. On s'étonne toutefois que ce retour puisse être justifié par de simples motifs d'intérêt général et non par l'utilité publique et que l'Etat ne soit tenu que du remboursement des impenses quel qu'ait été le processus d'incorporation de ces biens dans le patrimoine de la collectivité locale et notamment sans que référence soit faite à une indemnisation correspondant à l'éventuel prix d'achat du terrain par cette collectivité.

En second lieu, l'ambiguïté qui, dans les textes nouveaux, préside au régime de la domanialité nationale - notamment pouvoir direct de l'Etat sur certaines terres situées en zone des terroirs - emporte un certain nombre d'incertitudes préjudiciables à une juste appréciation des solutions adoptées. En effet, les biens du domaine privé de l'Etat, parce qu'il en est propriétaire, sont gérés dans une logique patrimoniale (loyers des baux, redevances...) par le Service des Domaines rattaché au Ministère chargé des Finances. Non appropriées, les terres des zones des terroirs du domaine national sont administrées par une co-décision des conseils ruraux et des préfets qui les affectent gratuitement, dans une logique de développement, aux personnes susceptibles de les mettre en valeur. La gestion des biens du domaine privé a pour objectif de procurer directement des revenus à l'Etat, l'administration du domaine national a pour objectif de lui procurer des revenus différés grâce au développement du secteur rural. On peut dès lors se demander, quelle institution, sur la base de quels principes et selon quelles modalités aura compétence pour gérer ou administrer les terres anciennement pionnières, reversées en zone des terroirs et soumises au pouvoir direct de l'Etat (art. 27 loi 96-07). Parce qu'elles touchent aux principes mêmes du régime foncier, on peut douter que la solution à ces questions relève du pouvoir réglementaire et la loi mériterait d'être complétée. De la même manière on ne peut que regretter l'ambiguïté du critère permettant de définir les terres soumises dans ce cadre à la gestion étatique ; qu'est-ce qu'un aménagement spécial ? Sur une question aussi importante, plus de précision n'aurait pas été superflu.

- **Difficultés pratiques et sociologiques**

Les incertitudes qui viennent d'être relevées quant à la gestion des terres aménagées conduisent en outre à s'interroger sur la capacité (matérielle et humaine) de l'Administration à assumer cette charge supplémentaire quand on sait les difficultés qui président aujourd'hui à une gestion efficace du seul domaine de l'Etat, qu'il s'agisse, par exemple, du contrôle du respect des baux emphytéotiques sur le domaine privé ou du respect de la domanialité publique des pas géométriques fluviaux.

Par ailleurs, dans la mesure où les lois de 1996 annoncent de réels bouleversements dans la gestion du foncier rural, on peut penser que leur acceptation par les populations concernées sera un facteur déterminant de l'efficacité du nouveau système foncier. Dans ces conditions, l'information doit faire l'objet d'une attention toute particulière.



**PROPOSITION DE SCHEMA DU PLAN D'ACTION FONCIER**

---

---

**TROISIEME PARTIE : PROPOSITION DE  
SCHEMA DU PLAN D'ACTION FONCIER**

---

---

## CHAPITRE I : BILAN DU SYSTEME FONCIER

### 1. Caractéristiques du système foncier

#### 11. L'existence d'une législation nationale

La loi sur le domaine national (LDN) présente les caractéristiques suivantes :

- elle est unifiée dans la mesure où elle s'applique à l'ensemble du territoire national sans discrimination des conditions agro-écologiques, des systèmes de production dominants ou de l'environnement socio-politique et culturel.
- elle considère que la terre est inaliénable et ne peut faire l'objet d'aucune transaction commerciale.

#### 12. Une gestion décentralisée

La gestion d'une partie des terres du domaine nationale (zones de terroir) est confiée aux institutions locales que sont les CR. Elle se fait sur la base des principes :

- ⇒ de **démocratie et d'équité**. L'accès aux terres n'exclut aucun citoyen sur la base de son statut social ethnique ou religieux
- ⇒ de **gratuité**. L'accès à la terre n'est pas payant dès lors que le droit de propriété n'est pas reconnu. La finalité de la loi est d'encourager la production. Les critères avancés sont essentiellement la capacité de mise en valeur qui donne un droit d'usage. L'Etat maintient son rôle de tutelle pour s'assurer que la loi est appliquée, mais les citoyens peuvent saisir les juridictions compétentes s'ils s'estiment lésés.

### 2. Les forces

L'occupation de la terre est gratuite. Les redevances autrefois supportées par l'exploitant au profit des maîtres de la terre et qui résultaient des droits coutumiers sont supprimés.

La terre constitue un bien commun libre de tout droit de propriété foncière tant public que privé. C'est ce qui permet un accès gratuit lié à la preuve d'une capacité de mise en valeur qui pourrait être la présentation d'un projet de développement. Ce qui garanti une une grande stabilité liée à la réalisation de cette mise en valeur (d'où maintien en place des occupants). Ce régime implique la possibilité pour les pouvoirs publics centraux ou locaux d'organiser l'espace au moindre coût car il n'y a pas d'indemnisation pour expropriation foncière en cas de réaménagement de l'espace mais indemnisation limitée aux impenses et mises à disposition d'une parcelle équivalente au profit de l'occupant.

Avec le concept d'approche par zone avec un régime juridique adapté à l'activité, le système moderne est raisonnable dans la mesure où au lieu d'opérer une réforme brutale qui aurait conduit à un rejet, il permet de maintenir la cohésion et facilite une évolution progressive tout en faisant appel à des procédures régulatrices : co-décision du conseil rural et du préfet en matière foncière etc.

### **3. Faiblesses et limites**

#### **31. Imperfection découlant des conditions d'accès à la terre**

L'affectation de la terre à divers usagers, entre les différents acteurs agraires, doit garantir tout à la fois le souci d'équité et l'exigence d'une mise en valeur optimale de cette ressource. Il y a lieu cependant de préciser les ambiguïtés de la loi au regard de la situation de certaines couches et catégories sociales exclues de facto ou par omission.

En effet si l'on se réfère aux Décrets relatifs aux règles d'affectation et de désaffectation des terres du Domaine national, on constate que les personnes qui ne résident pas à l'intérieur du périmètre de la Communauté rurale sont exclues de l'affectation des terres. Cette disposition, constitue un élément de blocage des investissements, surtout dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal et de l'Anambé où la mise en valeur des barrages offre des possibilités de production sans précédents.

#### **32. La question de la mise en valeur**

L'exégèse des textes relatifs à l'Administration des terres du Domaine national sises en zone de terroirs révèle que la mise en valeur confère à l'occupant une certaine stabilité. Mais cette stabilité n'est pas absolue : elle peut être atteinte à travers les notions « d'utilité publique » et « d'intérêt général » et ou d'insuffisance de mise en valeur.

Les articles 18 du Décret N° 64-573 et 3 du Décret N° 72-1288 font référence uniquement à la capacité de mise en valeur des membres de la Communauté rurale pour avoir droit à une affectation de terre.

Dans le même ordre d'idées, l'article 15 de la Loi N°64-46 repris par l'article 18 du Décret N° 64-573 disposait que les personnes exploitant personnellement des terres du Domaine national à la date d'entrée en vigueur de cette Loi, continuaient à les occuper sous réserve d'une mise en valeur suffisante de l'espace occupé. La durée de l'affectation est également indéterminée pour les personnes bénéficiaires de parcelles par délibération du Conseil rural dès lors que la condition de mise en valeur suffisante est respectée

En cas de décès de l'affectataire, ses héritiers bénéficient de ses droits sur la parcelle dans la limite de leur capacité d'exploitation et sous réserve de ne pas aboutir à des parcelles trop petites. La stabilité de l'exploitant est dès lors garantie par la mise en valeur effectuée. Tout le problème est de savoir jusqu'à quel seuil d'investissement, la mise en valeur est considérée comme suffisante ? Quels en sont les critères d'appréciation ? Les différentes hypothèses dans lesquelles la mise en valeur serait acceptable n'étant pas précisées, il se pose un problème de sécurisation de l'exploitant. L'article 10 du Décret N° 72-1288 avait prévu qu'un arrêté préfectoral fixerait pour chaque terroir les conditions de mise en valeur minimale. Mais ceci n'a été réalisé nulle part.

### **33. Imperfection découlant du mode de gestion**

L'affectation et la désaffectation des terres étaient dans le texte initial de la loi de 1972 du seul ressort du président du conseil rural, le conseil ne donnant que son avis et l'autorité de tutelle, le sous-préfet n'intervient qu'à posteriori. Cette situation a conduit à de nombreux abus et errements de la part des présidents de conseil rural. Les nouveaux textes de 1980 confient dorénavant cette attribution à l'ensemble du conseil rural et renforcent le pouvoir de l'administration en rendant les délibérations en la matière exécutoire à la condition qu'elles soient approuvées par l'autorité de tutelle.

Malgré cela, la concentration du pouvoir entre les mains d'un groupe de conseillers est source d'abus et peut entraîner la constitution de lobbies de privilégiés et de politiciens. Les autorités traditionnelles (chefs de villages) et certaines catégories sociales qui n'ont pas le pouvoir de se faire élire sont marginalisées dans la gestion des terres. Le critère politique étant à la base de l'élection des conseillers, on assiste à un transfert des divergences politiques dans la gestion des communautés rurales causant des blocages dans les affectations de terre.

L'opposition très aiguë entre tendances politiques se traduit par la partition des conseils en deux ou plusieurs camps opposés, rendant difficile sinon impossible toute discussion autour de questions d'intérêt communautaire. Selon les enquêtes menées ce phénomène concerne pratiquement toutes les communautés rurales à quelques rares exceptions près.

La constitution des conseils ruraux les rend également sensibles aux pressions politiques et confrériques. Les enquêtes révèlent que les régions de St-Louis, de Tambacounda et de Kolda sont moins concernées que les autres régions où le phénomène prend des ampleurs considérables.

### **34. Les conditions d'accueil des investisseurs**

La terre n'étant pas une propriété, on ne peut détenir sur elle de droit réel. Les producteurs n'ont qu'un droit de jouissance sur la terre ce qui exclut toute possibilité de recours au crédit hypothécaire. Ceci est perçu comme une contrainte par les investisseurs privés en particulier et par certains milieux des finances.

En effet l'affectation de parcelles au profit des entreprises privées n'est pas prévue par la réglementation dans les zones de terroirs. L'importance des investissements pouvant être déterminée par la nature du droit que possède l'affectataire, le simple droit d'usage admis par la Loi peut constituer un élément non émulateur pour les entrepreneurs privés voulant investir dans l'agriculture ou toutes autres activités agraires.

## **4. Pratiques locales de gestion du foncier et stratégies des acteurs**

Dans la gestion réelle des terres, la loi sur le domaine national n'est pas appliquée par les acteurs qui mettent en œuvre des stratégies d'innovation qui sont autant des stratégies de contournement de difficultés et d'adaptation des lois au contexte local. Ces difficultés, contraintes, craintes, anticipation sur des enjeux, etc. peuvent se résumer dans les objectifs suivants :

#### **41. Permettre l'accès des terres aux non résidents**

Dans la pratique, les Conseillers procèdent à des affectations au profit de personnes non résidentes, en raison de leur influence sociale, religieuse ou politique. Des organisations paysannes servent d'opérateurs fonciers en se faisant affecter des terres qu'elles rétrocèdent aux adhérents organisés en GIE qui peuvent être des non-résidents (en particulier des citadins), des catégories sociales faibles (jeunes, femmes etc.). L'accès au foncier de ressortissants urbains, des pauvres et groupes marginaux s'est fait dans le delta à travers quatre principales organisations qui comptent un minimum de 300 GIE par organisation.

#### **42. Contourner les risques de désaffectation et l'obligation de mise en valeur.**

##### **421. Consignation**

Pour conserver les droits sur leurs terres et contourner l'obligation de mise en valeur, les migrants ont «inventé» la pratique de «la consignation des terres». Une attestation dûment signée certifiée par le conseil rural est remise à l'affectation du migrant avec garantie que la parcelle «délaissée lui sera rétrocédée à son retour ou qu'une parcelle équivalente lui sera attribuée en compensation».

Cette pratique constitue un *modus vivendi* qui semble établir un consensus garant d'une certaine stabilité sociale en offrant une soupape de sécurité pour la gestion des conflits fonciers virtuels. Les dons de terre de la part des migrants vers Touba à leur marabout comme «haddiya» (forme de consignation) sont aussi notés dans la région de Thiès (Tivaouane), de Diourbel.

##### **422. Faire valoir**

Dès lors que l'insuffisance de mise en valeur est une cause de retrait des terres (désaffectations) les exploitants perpétuent des pratiques traditionnelles de métayage, et diverses formes de faire-valoir pour occuper les terres.

On note des changements importants dans les modes de faire valoir traditionnels. C'est ainsi que les prêts de terres sur une longue période, de même que les possibilités de faire certains actes (plantation d'arbres) ont presque disparu dans certaines localités et sont réglementés dans d'autres de sorte que l'emprunteur, en cas de conflit, ne puisse se prévaloir d'une mise en valeur au bout de deux ans pour se faire affecter les sols.

Les prêts de terres deviennent tournants. L'emprunteur ne fait jamais plus d'une saison sur une terre. La conséquence est le faible investissement des emprunteurs de terres pour l'amélioration de la qualité des sols. Ce phénomène est constaté dans le bassin arachidier (Thiès, Sine Saloum), mais aussi dans les périmètres irrigués du delta du fleuve Sénégal

### **423. Joint-venture**

Dans les zones à forts potentiels de production (Delta et vallée du fleuve Sénégal) des familles détentrices de terres s'associent à des entrepreneurs privés pour une mise en valeur commune (joint-venture) de leurs terres. Plusieurs formules sont proposées allant de la création commune d'un GIE, au financement des aménagements et intrants par l'étranger suivis de partition des parcelles, mais ces associations ne sont pas formalisées (base orale) et sont souvent sources de problèmes quand une des parties veut remettre en cause le contrat.

### **43. Faire face aux pressions extérieures**

Dans les régions Kaolack, Fleuve, Thiès et de Fatick la pression des marabouts est perçue par les populations comme une menace de dépossession de leurs terres. Les responsables des Communautés rurales qui subissent la pression des marabouts leur affectent d'importantes superficies. On note des stratégies de gel de terres (le conseil rural refuse de libérer), et de marquage systématique des terres

Pour la région de Saint Louis, l'enjeu constitué par l'Après-barrages et les énormes potentialités agricoles qu'il offre, ont éveillé l'instinct territorial chez les populations autochtones les populations limitrophes, l'Etat et les non résidents

La stratégie de mise en valeur dans ce cas consiste à délimiter le terrain traditionnel du village, et d'en demander l'affectation au conseil rural au profit de divers groupements villageois plus au moins créés à cet effet : périmètre irrigué villageois (PIV), groupement des jeunes, groupement des femmes, périmètre des émigrés, etc. L'essentiel ici, c'est l'occupation totale de l'espace, avec un début d'exploitation, ce qui constitue déjà une mise en valeur.

Dans certaines communautés rurales contrôlées par des organisations de jeunes (cas Rosso Sénégal), le conseil rural a organisé l'affectation systématique des terres aux groupements.

Cette stratégie est une réaction contre certains «étrangers» (sénégalais) disposant de gros capitaux et perçus par les populations comme des gens qui ont l'intention de coloniser leur zone pour les transformer en ouvriers. Contre l'Etat, une affectation en bonne et due forme empêcherait ce dernier d'y implanter des projets (l'agro-business est plus visé) qui les évinceraient de l'essentiel de leurs terres.

Un autre enjeu de taille est lié aux grands projets (Canal du Cayor et Vallées fossiles). Le cas de Fandène est révélateur de l'enjeu du Canal du Cayor. Un site appelé «Gol» situé au Nord-Ouest du village abandonné depuis la sécheresse des années 70 fait actuellement l'objet de convoitises. Avec la pression foncière due à la pauvreté du sol «Joor» et à l'assèchement des bas-fonds, les populations pensent de plus en plus mettre en valeur le «Gol», d'autant plus que c'est exactement par ce site que devrait passer le Canal du Cayor.

Ce qui augmente l'intérêt de la zone, c'est qu'elle commence à être convoitée par des personnes étrangères au villages. C'est ainsi qu'une affectation de 20 ha est faite à une

personne résidant à Dakar, ainsi qu'à un groupement. Face à ces menaces de plus en plus directes, les populations de Fandène se sont organisées.

L'enjeu du Canal du Cayor a suscité une stratégie de conciliation et de dialogue entre les populations «riveraines», wolofs et peulhs établies sur le Gol depuis une vingtaine d'années. Elle consiste à créer un espace boisé pour montrer aux autorités que la zone est mise en valeur et éviter en même temps l'accaparement des sols par l'agro-business qui commence déjà à se manifester sur la zone d'impact du Canal (2,5 km de chaque côté du Canal).

L'enjeu de la mise en valeur dans le Gol fait que les populations riveraines taisent leurs conflits pour faire face à «l'invasion extérieure» sur un site qui présente d'énormes potentialités agro-sylvo-pastorales, s'il était arrosé à nouveau

#### ***44. Permettre l'héritage des terres selon les règles coutumières***

Rares sont les communautés rurales qui en cas de décès récupèrent la terre pour procéder à une réaffectation. Le droit de succession est généralement admis. Dans certains milieux les règles islamiques sont appliquées (une part pour les fils et une demi part pour les héritières). Pour éviter le morcellement, ce sont les héritiers qui s'entendent entre eux. Quand les héritiers sont jeunes les problèmes de succession sont résolus en confiant la terre à des tuteurs des héritiers ou aux chefs de village .

#### ***45. Maîtriser et contrôler le développement local***

Il ressort des enquêtes que peu de communautés rurales manifestent une hostilité ouverte à l'installation de promoteurs privés mais on note aussi des réactions critiques à l'encontre des conseillers ruraux qui ont procédé à des affectations pour des entrepreneurs privés. Ce sont en particulier des jeunes et les chefs de village qui leur reprochent de sacrifier les intérêts communautaires. Certaines communautés rurales proposent aux entrepreneurs la joint-venture, une association dans laquelle la communauté contribue à la réalisation du projet en apportant en particulier la terre (la force du travail) et l'entrepreneur les moyens financiers et techniques.

#### ***46. Blocages du fonctionnement des communautés rurales***

Dans la plupart des communautés rurales des blocages liés à des conflits entre «tendances politiques» ont conduit à une absence de réunion de délibération des Conseils ruraux.

En outre, des divergences entre l'autorité administrative et le conseil rural sont signalées. Les lenteurs observées dans les délibérations des conseils et celles constatées dans la procédure d'approbation par les préfets, sont présentées par les populations comme des contraintes majeures . Des milliers de demandes de terres sont ainsi en souffrance dans les sièges des communautés rurales. Les rares demandes qui ont fait l'objet de délibération mettent souvent plus d'un an avant d'être approuvées. Il est certain que dans ces conditions le paysan qui vit de l'activité agricole ne peut attendre. Pour contourner ces difficultés, on note une généralisation de la «pré-affectation» et de la «régularisation». Le président du conseil rural ou dans plupart des cas, les chefs coutumiers et détenteurs traditionnels autorisent l'installation de l'exploitant en attendant que le conseil rural délibère ou que le préfet approuve.

Dans certaines communautés rurales, le président délivre un papier appelé «Attestation» à «l'affectataire». Les différents acteurs estiment que ce papier n'a aucune valeur juridique, mais tout le monde accepte de jouer le jeu.

#### **47. «Officialiser» un marché foncier réel**

Compte tenu de l'inaliénabilité de la terre et de l'interdiction officielle de transaction commerciale, on voit apparaître des stratégies de contournement auxquelles les conseillers ruraux sont liés et qui consistent à intégrer dans la vente des investissements fait sur la terre (aménagement, construction, etc.), le coût de la terre. La loi autorise en effet un dédommagement pour les impenses en cas de désaffectation. Cette opportunité est exploitée en particulier dans les Niayes et dans la région de Saint Louis.

Les enjeux dans les Niayes sont liés à l'importance particulière de la zone en matière de maraîchage, d'arboriculture et à l'avancée du front d'urbanisation de Dakar. On assiste ainsi au développement d'un marché foncier d'une grande envergure et où le rôle d'acteurs comme les courtiers devient prépondérant par rapport au poids des institutions locales.

Cette mobilité foncière des terres du Domaine national se fait de façon simple : l'acheteur et le vendeur conviennent d'un prix (parfois très élevé pouvant aller jusqu'à 1.000.000 F CFA et plus) qui est versé et vont ensuite demander une affectation au conseil rural, sans bien entendu mentionner la vente. Il s'agit seulement d'un transfert d'impenses. Il faut souligner que les conseils ruraux sont bien au courant de la pratique et parfois même il y sont impliqués au premier chef.

Mais cette pratique est en voie de légalisation avec la proposition d'officialisation de la part du groupe de travail de la DAGAT chargé d'élaborer un projet d'arrêté préfectoral pour fixer les conditions de mise en valeur. Ce groupe propose (pas spécifiquement pour les Niayes) que les projets agréés par le comité local de développement puissent faire l'objet de transaction, tout en réaffirmant le principe de l'inaliénation des sols du Domaine national, puisqu'il s'agit seulement de vendre les impenses et de demander une affectation au conseil rural pour l'usage du sol.

#### **48. Intégrer des perceptions autres qu'agricoles de la mise en valeur**

Il existe un niveau une différence de perception entre les paysans, les autorités administratives et locales au sujet de la notion de mise en valeur. C'est ainsi par exemple que les éleveurs de Barkédji ont demandé et obtenu 14.000 ha de terres de pâturage, mais le préfet de Linguère a désapprouvé l'affectation sous prétexte que le motif invoqué (pâturage) ne peut constituer une mise en valeur.



Nous avons également le cas des chutes de Dindéfélou, où les villageois de Dindéfélou avaient émis le souhait de percevoir une taxe sur les activités touristiques menées dans la zone, ce que le préfet a désapprouvé parce qu'il n'y aurait pas de mise en valeur de la part des populations. Or ces populations avaient déjà construit un campement touristique et confectionné des pistes pour l'accès aux chutes qu'elles considèrent comme une forme de mise en valeur.

Ces exemples reflètent une situation plus générale où la loi sur le domaine national est interprétée de manière restrictive au profit des agriculteurs excluant tout autre système de production dont le sol en est le support (pastoralisme, cueillette, pêche, sylviculture etc.).

Pour contourner ces difficultés, certains conseils ruraux (zone sylvo-pastorale) refusent de délibérer pour affecter des terres à usage agricole aux demandeurs, le statut quo étant favorable aux utilisations pastorales. On note également dans le Delta des demandes d'affectation pour des projets agricoles utilisés à d'autres fins par les éleveurs.

## CONCLUSION

Il ressort de l'analyse du bilan que la loi sur le Domaine national peut être appréciée à deux niveaux :

- ◆ **du point de vue de l'esprit de la loi et de son orientation** les principes avancés à savoir l'objectif de mise en valeur, la gratuité, l'inaliénabilité constituent des conditions favorables au développement et à la sécurisation du patrimoine par les populations autochtones.
- ◆ **du point de vue de son application**, on note des divergences d'application liées aux ambiguïtés et imprécisions de la loi qui sont exploitées diversement par les acteurs à travers diverses stratégies de contournement, de détournement de la réglementation et de la pratique officielle en vigueur, et d'anticipation sur les enjeux futurs. La question de savoir qui doit préciser cette loi reste entière.

Ces ambiguïtés sont à la base de pratiques diverses. Il s'agit de solutions prises localement par des exploitants à titre personnel ou collectif (organisation paysanne, famille etc...) soit par une partie des acteurs (conseils ruraux, chefs de villages etc.). Ces pratiques se présentent comme des règles locales mais des règles non codifiées. Elles font rarement l'unanimité. Contestées par certains, justifiées par d'autres, ces pratiques sont des sources de conflits entre l'autorité administrative, les institutions locales, les élus locaux et les populations ou entre populations et étrangers. On assiste à des conséquences diverses parmi lesquelles l'exclusion sociale de certaines catégories sociales faibles, la marginalisation de certaines activités comme le pastoralisme et les activités non agricoles et le gel des terres au détriment de la production.

A l'évidence un constat se dégage : le système foncier actuel est contreperformant, inadapté et il n'est pas acceptable de maintenir le statu quo. Par contre, quand on envisage les alternatives, il y a deux courants qui s'opposent : le maintien suivant plusieurs variantes de la domanialité nationale et la privatisation des terres. La nouvelle dynamique foncière qui consiste à agiter fortement l'hypothèse «d'étendre le domaine privé de l'Etat qui pourra alors immatriculer des terres et les réaffecter» est certainement une innovation majeure par rapport au régime de la domanialité nationale. Cette démarche laisse sceptiques ceux qui pensent que la marche forcée vers la propriété individuelle des terres aura pour effet de précipiter l'accaparement des terres par des propriétaires absentéistes et de multiplier le nombre de paysans sans terres, ou pire encore, l'implantation de grandes exploitations riches autour de poches de pauvreté paysannes. Les auteurs de cette réflexion sont d'autant plus pessimistes qu'ils ne sont pas convaincus de l'efficacité de la procédure qui fait de la terre un bien, un objet de garantie bancaire.

Au-delà des désagréments pour la paysannerie, cela risque d'affecter fortement le système bancaire qui peut se retrouver avec un capital foncier encombrant et ne savoir qu'en faire. Certes les progrès techniques ont donné à la terre une plus-value qui explique la convoitise dont elle fait l'objet dans les vallées alluviales, les vallées fossiles et le long du Canal du Cayor.

Au total, sur l'ensemble du territoire, ce sont plus de cinq cent mille hectares d'espaces artificialisés qui font l'enjeu ; les populations résidentes, les émigrés qui n'ont jamais renoncé à la terre, les opérateurs économiques (nationaux et étrangers), les éleveurs qui développent des stratégies de positionnement qui sont autant d'indicateurs de tendances. Ainsi il y a des pratiques foncières souterraines, diversement appréciées ; il s'agit pour certains, de dérives et pour d'autres d'innovations populaires adaptatives, possibles grâce à la souplesse de la loi 64-46. Toute cette effervescence obéit en réalité à une nouvelle mouvance.

La politique d'ajustement structurel recommande la libéralisation, la privatisation, la responsabilisation des collectivités locales. Aussi des forces centrifuges sont-elles entrainées de créer un nouveau paysage. Les mutations récentes sont rapides mais elles sont surtout diffusées et risquent de déborder la puissance publique s'il n'y a pas une volonté d'organisation, de mise en cohérence et d'arbitrage. En conséquence il est urgent de définir des options claires, démocratiques qui tiennent compte de la sociologie du milieu.

Le législateur en instituant la loi 64-46 n'était pas dogmatique au point d'en faire une doctrine foncière unique et figée. Il envisageait déjà les mutations sociales si nous nous référons à ce message délivré à Strasbourg en 1964 par Léopold Sédar SENGHOR en Afrique noire traditionnelle, la terre ne peut être l'objet de propriété, elle est seulement l'objet d'usufruit mais d'usufruit collectif ...Mais voilà, l'Afrique s'industrialise, du moins elle fait irruption dans la civilisation monétaire du marché : nos capitales et nos chefs lieux de régions ont déjà leurs salariés et leurs bidonvilles avec propriétés privées et syndicats ouvriers. C'est ici qu'il faut faire preuve d'imagination et trouver des solutions originales à des situations originales»<sup>2</sup>.

L'enseignement qu'il convient de tirer c'est d'abord de prendre en compte dans les options les tendances lourdes, les réalités endogènes en se gardant de mimétisme et de précipitation. Il est important ensuite que la puissance publique se donne les moyens d'appliquer le programme retenu, en se dotant notamment d'outils de suivi-évaluation et de moyens de gestion performants dans l'optique d'améliorer par étape et en permanence le système foncier en fonction des changements économiques sociologique et technologiques.

En effet il n'est pas souhaitable qu'après avoir engagé des réformes (cas de la loi sur le domaine national) qu'on puisse rester trente ans sans ajustements malgré toutes les évolutions. Il va sans dire que la loi risque d'être en retard par rapport à la réalité et perdrait ainsi tout son sens.

---

<sup>2</sup> \*\*\*LS Senghor : Extrait de conférence donnée à Strasbourg le 20 Novembre 1964 op précité

## CHAPITRE 2 : ANALYSE PROSPECTIVE

### 1. Tendances d'évolution

Le potentiel des terres arables estimé à quelques ha, se valorise par la disponibilité en eau, selon la pluviométrie en particulier.

Le repère de détermination d'une pluviométrie agronomiquement satisfaisante reste selon les spécificités, l'isohyète 600 mm. Celui-ci fait apparaître deux zones :

- ◆ une zone semi-aride selon le gradient Nord au Nord de l'isohyète 600 mm. Dans cette région, les cultures sous-pluie sont aléatoires
- ◆ une région située au sud de l'isohyète 600 mm où les conditions de la culture sous pluie sont plus favorables.

S'agissant de l'analyse de la disponibilité en eau dans la perspective de l'irrigation , les opportunités physiques font apparaître :

Une disponibilité en main d'oeuvre apparaît nettement aux regards des paramètres démographiques : 55% de la population du Sénégal a moins de 20 ans. La main d'oeuvre féminine est elle aussi disponible (plus de 50 %) de la population totale du Sénégal.

Toute cette situation se traduit par une demande de terre différente d'une région à une autre. Au total, les possibilités d'extension significatives des terres cultivables ne sont offertes que dans quatre régions (Tambacounda, Casamance, St-Louis, Louga)

A l'inverse le potentiel de terres réellement disponible est quasi nul dans les régions de Kaolack, de Fatick et de Thiès.

Dans le vieux bassin arachidier et dans la zone des Niayes le potentiel est très saturé et est en voie de dégradation avec les phénomènes de salinisation et de ravinement.

Les enjeux de développement notamment les grands projets d'aménagement (PDRG, Vallées Fossiles, Canal du Cayor) sont à la base d'une course vers l'accumulation foncière. Les stratégies relevées déjà sont des signes précurseurs de tensions à envisager dans le court terme.

L'ouverture du foncier aux non résidents est aussi perçue par les populations en particulier, les chefs de villages et les jeunes comme un début d'expropriation de leurs terres. Les réactions des populations dans les communautés rurales (CR) où des affectations ont été faites à des entrepreneurs privés et à des marabouts vont de la contestation violente au refus de payer les impôts. Tous les signes recueillis indiquent une tendance au renforcement de telles attitudes si la situation actuelle perdure.

L'autorité locale est de plus en plus contestée avec le retour des migrants parmi lesquels émergent de véritables leaders. Le marché foncier qui se développe au-delà de tout contrôle, au profit de certaines catégories sociales indique l'émergence en milieu rural d'acteurs nouveaux (le terme de nouveau lamanat est employé dans les rapports d'entretiens), qui perçoivent la terre comme une valeur économique.

Certaines familles détentrices traditionnelles de pouvoir voient dans la vente d'une partie des terres les moyens de disposer des ressources pour aménager leur patrimoine familial.

D'autres préfèrent s'associer à des entrepreneurs disposant de moyen pour une exploitation commune.

Toutes ces stratégies connues, mais tolérées quelquefois par les autorités, codifiées, peuvent être à la base de sérieuses contestations. Tout indique cependant qu'elles sont appelées à s'amplifier car constituant des réponses pertinentes aux problèmes rencontrés.

Ces opportunités et ces contraintes laissent entrevoir des évolutions selon qu'on retienne l'hypothèse de la persistance du déficit pluviométrique, ou celle du retour à une pluviométrie normale.

Dans l'hypothèse d'un déficit pluviométrique persistant, les perspectives d'aménagement hydro-agricoles sont assez prometteuses au regard des opportunités en terres de cultures irriguées offertes par les projets suivants:

- ◆ PDRG : 240.000 ha
- ◆ Vallées Fossiles : 36.000 ha
- ◆ Canal du Cayor : 8.500 ha
- ◆ Casamance : 70.000 ha
- ◆ Anambe : 20.000 ha
- ◆ Gambie : 100.000 ha

Cette disponibilité des terres de cultures irriguées va favoriser une augmentation des superficies cultivées, une diversification des activités agricoles et une intensification de l'agriculture. Dans cette hypothèse, il est à envisager une apparition marquée d'entrepreneurs et d'opérateurs économiques, la stabilisation de la population rurale, le retour et la réinsertion des émigrés et une forte demande en main-d'oeuvre saisonnière

Ces mouvements de populations auront pour conséquences une pression accrue sur les zones irrigables et une marginalisation des zones non irriguées. La concurrence pour le contrôle de la terre entre les locaux d'une part et entre locaux et étrangers d'autre part peut être à la base de conflits et blocages ou créer un environnement social hostile à la production

Au chapitre des contraintes, on citera entre autres, le prix de l'aménagement hydro-agricole élevé, le coût d'exploitation des parcelles irriguées, les risques écologiques liés à l'utilisation des produits chimiques, la salinisation et l'alcanisation des terres et enfin, la prolifération probable des maladies hydriques.

Dans l'hypothèse d'un retour des pluies la pression sur les zones irriguées peut s'amoinrir et on peut assister à une concentration des populations les plus pauvres dans les zones pluviales du fait des avantages qu'elles présentent par rapport aux coûts de mise en valeur et d'exploitation.

Sur le plan politique le contexte actuel est marqué par les facteurs suivants :

- ◆ **La démocratie multipartisme** : Celle-ci initiée depuis 198, est en approfondissement perpétuel. La présence de forces politiques différentes est de plus en plus un phénomène général en milieu rural ou le Parti unique a longtemps prévalu.
- ◆ **L'émergence de la société civile**. En milieu rural, l'émergence des OP autonomes à l'échelle locale et nationale (CNCR) qui constituent les contre-pouvoirs et des acteurs dynamiques de développement peut être interprétée comme un renforcement de la société civile en milieu rural. Ces organisations sont devenues incontournables et permettent l'expression des différentes catégories sociales dominées (jeunes , femmes, etc.) et groupes socio-professionnels (éleveurs, exploitants forestiers etc.).
- ◆ **La responsabilisation des institutions locales**. Les réformes administratives tendent à renforcer le pouvoir des élus locaux dans la définition et la mise en oeuvre des politiques locales.

Sur le plan économique, l'Etat a pris des options stratégiques de développement dont les caractéristiques sont :

- la priorité accordée aux investissements dans les aménagements structurants .
- la libéralisation de l'économie qui accorde une place stratégique au secteur privé .
- une stratégie globale de défense de l'environnement avec la mise en place du CONSERE.

L'analyse des tendances lourdes à la lumière des enjeux, contraintes et options politiques fait apparaître trois scénarii.

## **2. Les scénarii proposés**

### **Option 1 : Statu quo**

Cette option repose sur le maintien du dispositif législatif actuel en son intégralité (loi 64 - 46 du 17 juin 1964, loi 72 -1288 du 27 octobre 1972, loi 76 - 66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat, loi 96-07 du 22 mars 96) portant transfert de compétences et décrets relatifs à ces lois.

### **Option 2 : Libérale**

Cette option, tenant compte de l'évolution générale (ajustement structurel, ajustement financier, développement de l'économie), suggère une appréhension des terres du pays sur la base d'un marché foncier libre. Dans cette option, les terres du domaine national sont destinées à passer au secteur privé.

### **Option 3 : Mixte**

L'option 3 s'efforce de favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur maintenant leurs pouvoirs d'attribution.

Trois variantes sont proposées, caractérisées par différents degrés de compétence respectives de l'Etat et de la communauté rurale. Ces formules présentent un large choix soumis au Comité de Pilotage.

## **21. Schéma du statu quo**

### **◆ Caractéristiques**

Ce scénario est marqué sur le plan juridique par la réaffirmation des principes d'inaliénabilité du Domaine national, de gratuité et par l'exclusion de toute forme de spéculation sur le Domaine national. Au niveau de l'application, le rôle du conseil rural reste central avec la tutelle de l'Administration, dans un concept de recherche de l'équité.

### **◆ Conséquences**

Les conséquences peuvent être appréhendées en fonction des paramètres écologiques, socio-politiques, juridiques et économiques.

Tout d'abord l'ambiguïté persistera dans la définition des notions de mise en valeur, de capacité de mise en valeur. Il va également persister des imprécisions dans la détermination des statuts d'occupants, d'exploitants et de détenteurs qui sont autant de statuts réels dans le mode traditionnel de gestion des terres. On assistera également à un maintien de la référence aux droits traditionnels, avec pratiques divergentes d'adaptation des acteurs.

Au plan institutionnel, on notera également une multiplicité des interventions dans la gestion foncière.

Au plan écologique on assistera à une persistance dans l'occupation des forêts classées, une opposition plus marquée aux projets de reboisement sans valeur ajoutée directe pour les populations. Les objectifs écologiques seront largement marginaux dans les investissements aussi bien des privés que des populations autochtones compte tenu des impératifs de rentabilisation immédiate.

Sur le plan social, les conséquences seront le renforcement des oligarchies locales qui vont s'accaparer de portions plus importantes du Domaine national, excluant du coup les groupes minoritaires ou faiblement représentés dans les instances qui distribuent la terre. On va également assister à une multiplication des antagonismes entre autochtones et non résidents, entre communautés rurales et communes, dans un environnement marqué par une inefficacité des institutions locales.

Les conséquences juridiques de ce scénario resteront entre autres marquées par des conflits et des détournements des compétences entre acteurs fonciers, un accès difficile des justiciables à l'appareil judiciaire et enfin le renforcement des conflits de compétences et d'interprétation des lois entre les différents acteurs. La conséquence économique de ce scénario sera une persistance dans l'insécurité de la production, une faiblesse de l'investissement et des blocages du rythme d'aménagement avec le gel dans les affectations.

## **22. Schéma de l'option libérale**

### **◆ Caractéristiques**

Ce scénario introduit une grande mobilité foncière avec des possibilités offertes aux acteurs d'aliénation de la terre, désormais considérée comme un bien que l'on peut hypothéquer et affecter de droits réels. Dans cette optique, tout occupant qui a fait des investissements peut requérir une immatriculation. Dans ce cas on assistera à la réduction sensible du poids des conseil ruraux dans l'affectation des terres au profit des « services des domaines ». Enfin les règles d'accès seront davantage déterminées par le marché foncier.

### **◆ Conséquences**

Au plan juridique, une obligation de l'indemnisation des ayants droit en cas de désaffectation pour utilité publique sera nécessaire.

Sur le plan économique, l'arrivée d'investisseurs privés peut favoriser la création d'emplois agricoles avec une rapide mise en valeur des terres. L'orientation de la production sera désormais déterminée en fonction des opportunités offertes par le marché. Cette nouvelle donnée va favoriser un accroissement de la production avec cependant un risque d'extraversion des filières agricoles.

Les implications institutionnelles seront entre autres un affaiblissement des institutions locales dont le rôle central est lié à la gestion foncière et la maîtrise du développement local. Elles risquent de perdre leur efficacité sans le contrôle du foncier qui reste en milieu rural la principale ressource.

Au plan écologique, les impacts de l'irrigation sur les sols comme la salinisation, l'alcanisation déjà notés dans les périmètres privés du delta peuvent conduire à la situation du barrage d'Assouan en Egypte () de développement des « exploitations voyageuses » où les privés (compte tenu des coûts élevés d'aménagement et de réhabilitation), ont tendance à exploiter de manière intensive des parcelles qu'ils abandonnent dès que le niveau de dégradation atteint un seuil critique pour acheter de nouvelles terres. En outre les impératifs d'aménagement cohérents des terroirs seront faiblement pris en compte avec l'affaiblissement des capacités d'intervention des autorités locales dans la Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

Au plan socio-politique, on va assister à une pression assez forte sur certaines zones avec un risque d'apparition des conflits pour l'accès à la terre. Ces risques pourraient se matérialiser par une crispation des relations entre autochtones et étrangers.



La possibilité d'utiliser la terre comme hypothèque peut avoir sur le plan économique un accroissement des investissements avec l'engagement des banques à financer les projets. Des effets constatés ailleurs peuvent affecter le système avec les possibilités d'utilisation de l'hypothèque foncière pour accéder à des crédits destinés à d'autres usages au détriment de la production agricole.

L'option libérale comprend 2 composantes :

### **COMPOSANTE 1**

Article 27 de la loi de 96-07

⇒ Cession par l'Etat en propriété privée des terres des « zones d'aménagement spécial ».

### **COMPOSANTE 2**

#### **Option 1 :**

Cession directe par l'Etat de l'ensemble des terres du domaine, selon les modalités à fixer pour l'application de l'article 27 de la loi 96-07

#### **Option 2 :**

Transfert du domaine national au domaine privé des communautés rurales. Cession en pleine propriété par les Conseils ruraux aux demandeurs de terres, selon des modalités analogues à celles d'application de l'article 27 précité.

### ***23. Schéma de l'option mixte et de ses variantes***

Cette option part de l'hypothèse que l'Etat peut à tout moment et sur tous les espaces immatriculer les biens en son nom en les prélevant sur le domaine national.

Trois variantes peuvent être envisagées.

#### ***231. Première variante***

La loi décide que le domaine national est érigé en domaine privé des collectivités.

##### **2311. Conditions : la loi doit en décider ainsi**

L'immatriculation des biens se fait au nom de la collectivité.

##### **2312. Mesures d'application**

La loi donne à la collectivité le pouvoir d'attribution en propriété ou en location, sur décision du Conseil rural (et avis de l'Etat).

- a) dans les «zones d'aménagement concerté agricole et rural» (ZACAR).
- b) à titre individuel sur l'ensemble du territoire.

c) sur le reste de son domaine privé, c'est à dire hors des cas a) et b), la collectivité a le pouvoir d'affecter des droits d'usage (comme actuellement).

### **232. Deuxième variante**

L'Etat immatricule en son nom l'ensemble du domaine national. La loi aurait à choisir entre les deux sous variantes ci-après :

#### **2321. Sous variante 1**

La loi autorise les collectivités à mettre en oeuvre les mesures mentionnées en 1.2. a) et b) et dans les mêmes conditions. Elle maintient à la collectivité le pouvoir d'affecter des droits d'usage.

#### **2322. Sous variante 2**

La décision d'attribuer en propriété est prise par l'Etat sur avis du Conseil rural pour les zones et espaces mentionnés en 1.2. a) et b), la collectivité restant compétente pour les cas visés au ( 1.2. c)

### **233. Troisième variante**

L'Etat n'immatricule en son nom que des espaces spécifiques équipés ou à équiper. Au sein de ces espaces, la variante 2 s'appliquerait, en considération de ses deux sous variantes.

## **3. Examen critique des options**

### **31. Examen critique de l'option N° 1 (STATU QUO)**

#### **Aspects positifs**

- Maintien en l'état du patrimoine national
- Droit de gestion entière dévolu aux conseils ruraux. (sauf cas de l'article 27 de la loi 96-07)
- Effets financiers de l'investissement de l'Etat au bénéfice de l'économie générale
- Potentialité d'évolution des pratiques et d'adaptation aux conditions locales.

#### **Particularité**

- Cession directe par l'Etat à des particuliers en pleine propriété des terres pionnières à aménagement spécial (article 27 de la loi de 1996).

**Aspects négatifs**

- Immobilisation d'un bien rare
- Amputation du pouvoir de gestion des conseils ruraux par l'article 27 précité
- Investissements uniquement à la charge de l'Etat
- Absence de rapport financier du foncier pour les collectivités.

**Problèmes subsistants**

- Elaboration et mise en oeuvre d'un décret de procédure pour l'application de l'article 27, associant le public et les collectivités (locale, régionale).
- Définition, constat et sanction de l'inexploitation ou de la sous-exploitation.
- Mise en oeuvre d'un cadastre et accroissement des moyens des CERP. (inscription au plan de développement)

***32. Examen critique de l'option N° 2 (LIBERALE)*****Aspects positifs**

- Accroissement de l'investissement
- Ouverture du marché foncier
- Concrétisation de la notion de propriété (garantie par l'article 12 de la constitution)
- Cohérence avec les options nationales d'ajustement
- Financement des collectivités locales au moyen de la taxe foncière prévue par l'article 251 de la loi de 96-07.

**Aspects négatifs**

- Risque d'inégalité dans l'importance des patrimoines fonciers privés, risques sociaux
- Transfert au privé du patrimoine public
- Mise en cause du pouvoir de gestion du patrimoine par les conseils ruraux
- Report sur l'Etat des indemnités d'expropriation
- Difficultés de maîtrise des risques écologiques.

### **Problèmes subsistants**

- Définition, constat et sanction de l'inexploitation ou de la sous-exploitation (conflit entre l'intérêt général et le droit exclusif de propriété).
- Nécessité d'élaborer des règles de fiscalité foncière (y compris pour réguler la sous exploitation).
- Organisation du crédit hypothécaire.
- Nécessité d'élaborer et d'appliquer un statut de l'exploitant.
- Elaboration et mise en oeuvre du décret de l'article 27 de la loi de 1996.
- Mise en oeuvre d'un cadastre et accroissement des moyens des CERP (inscription au plan de développement)

### ***33. Examen critique de l'option N° 3 (SYSTEME MIXTE)***

#### **Aspects positifs :**

- Attribution de pouvoirs accrus à la communauté rurale sur le patrimoine national et maintien des pouvoirs actuels
- Accroissement de la mobilité foncière
- Ressources financières de la communauté rurale augmentées par le moyen de la contribution foncière des propriétés non bâties (les revenus fiscaux relatifs aux propriétés attribuées bénéficient à l'ensemble de la population de la collectivité locale).
- Options différenciées et progressives d'attribution des terres (ZACAR, baux ordinaires ou emphytéotiques, bail conduisant à cession à terme).
- Compétence de zonage attribuée au conseil rural (pour l'accueil des investisseurs agricoles et ruraux).

#### **Aspect négatif**

- Diminution progressive de la surface du domaine national
- Traitement à l'échelon national des cessions en propriété où qu'elles se situent sur le territoire

**Problèmes subsistants**

- Elaboration et mise en oeuvre d'une fiscalité foncière.
- Analyse des effets réels sur le marché hypothécaire.
- Nécessité d'élaborer et d'appliquer un statut de l'exploitant.
- Formation des élus à la maîtrise foncière et à la gestion durable des ressources.
- Mise en oeuvre d'un cadastre et accroissement des moyens des CERP (inscription au plan de développement).

## CONCLUSION

**La première option** (statu quo) apparaît difficilement acceptable encore puisqu'elle conduit à des contre-performances économiques et à un environnement institutionnel et politique non incitatif à l'investissement productif, qui sont autant de résultats contraires aux objectifs actuels de développement, de gestion durable des ressources naturelles et de paix sociale.

C'est sur ce constat qu'on peut relever des différentes études et enquêtes auprès des acteurs, une série de propositions alternatives, qui peuvent se regrouper en deux catégories.

- Une option libérale qui consiste à privatiser la terre par une réforme profonde de la Loi actuelle.
- Un réaménagement de la Loi sur le domaine national. Cette option comporte deux aspects. Le premier confirme le rôle des institutions locales (conseil rural) dans la gestion des terres, cependant que la loi récente redonne aux services de l'Etat des fonctions d'affectation qui permettent d'ouvrir des perspectives de «privatisation» d'une partie des terres du domaine national.

**La deuxième option** (libérale) présenterait des avantages certains dans la mesure où elle simplifie les procédures d'accès et peut permettre le développement des investissements. Elle présente cependant de gros risques et introduit beaucoup d'incertitudes qu'il serait très difficile et onéreux à résoudre. Les impacts écologiques et sociaux sont difficiles à contrôler. En outre, bien que conforme aux évolutions en vue d'une libéralisation de l'économie, elle va à l'encontre des politiques actuelles de décentralisation et de responsabilisation des populations à la base.

**La troisième option** (mixte) présenterait l'avantage de ne pas introduire d'incertitudes dans la réforme du fait d'une certaine continuité. Elle permettrait une plus ample maîtrise du processus de réforme par la communauté rurale dont le rôle pourrait demeurer prépondérant dans cette option.

La création des ZACAR est la principale modalité d'accueil des investisseurs étrangers à la communauté intervenant dans les domaines agricole et rural.

Elles sont de nature à permettre aux autorités sénégalaises d'apprécier le calendrier possible des réformes, donnant ainsi à ces dernières un caractère de progressivité permettant leur adaptabilité à l'ensemble du territoire national.

De manière générale, les variantes proposées auraient à faire l'objet de décrets d'application minutieusement étudiés fixant les règles de procédure, les dispositifs participatifs et de contrôle, afin d'assurer le meilleur équilibre entre les exigences de la décentralisation et celles de l'équité.

# SCHEMA DU PLAN D'ACTION FONCIER

## SCHEMA DU PLAN D'ACTION

Objectifs	Actions	Institution compétentes	Echéance
1. Retenir une des 3 options : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statu quo</li> <li>• Libérale</li> <li>• Mixte</li> </ul>	Le présent rapport sera soumis au Comité de pilotage qui se réunira le 21/10/1996.	Comité de pilotage	21/10/1996
2. Réviser les textes pour permettre : <ul style="list-style-type: none"> <li>• la succession</li> <li>• la mobilité</li> <li>• l'accès au foncier aux non résidents</li> <li>• l'harmonisation des textes avec la réforme sur la décentralisation</li> <li>• les textes fiscaux</li> <li>• les textes sur la sous-exploitation</li> <li>• le Décret d'application de l'article 27</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Préparation des décrets d'application de la loi sur la décentralisation (Implications foncières sur le rôle de l'Etat et les Institutions décentralisées.</li> <li>– Préparation des arrêtés préfectoraux concernant les ambiguïtés et silences de la loi sur la mise en valeur.</li> <li>– déterminer les instance de délibération pour les arrêtés préfectoraux.</li> <li>– Préparations de textes permettant la facilité de l'accès à la terre au non-résidents et le règlement de la question de la succession.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ministère</li> <li>* Commissariat (Structure à créer)</li> <li>* SDR</li> <li>* CR &amp; Acteurs locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A court terme</li> <li>– Etablir le planning</li> </ul>
3. Mettre en place les outils pour la gestion durable des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Etudes de faisabilité des ZAC-ZIE définis comme accord entre acteurs pour définir les conditions d'exploitation d'investissement....</li> <li>– Réaliser des Plans d'occupation des sols (cadastres).</li> </ul>	Service techniques des cadastres et structures spécialisées	
4. Assurer un suivi et un pilotage du PAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Création d'une haute autorité à l'échelle nationale</li> </ul> Structure technique de suivi et de mise en œuvre du plan (haute autorité de l'Etat avec pour tâches : <ul style="list-style-type: none"> <li>* Créer des institutions de formation entre les acteurs</li> <li>* Pilotage des études juridiques</li> <li>* Piloter la réalisation des POAS</li> <li>* L'élaboration des ZACAR (études de faisabilité)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Création d'un observatoire sur le foncier</li> <li>– Structure Autonome placée sous l'autorité des institutions universitaires chargée :</li> <li>– Suivi du marché foncier et Conseil aux institutions locales aux autorités administratives (à titre de la connaissance).</li> </ul>	Primature Ministères  Idem	Dès l'adoption du Plan  Dès l'adoption du Plan

## CONCLUSION GENERALE

Le régime foncier Sénégalais, sous sa forme moderne est très récent. Malgré une évolution contemporaine, il présente des contraintes anciennes liées à la gestion du foncier et aux mutations récentes de l'agriculture. Au total, il demeure une ligne de pression :

- Conflits entre groupes de pression économique impliqués dans l'agriculture, l'élevage, la foresterie, le tourisme, les activités cynégétiques, les activités industrielles en milieu rural ;
- Pression entre les autorités et les propriétaires terriens traditionnels ;
- Tensions à l'intérieur des terroirs, des lignages, entre castes, entre ethnies quand l'oligarchie est remise en cause ;
- Conflits de compétences entre les différentes structures institutionnelles ;
- Conflits entre logique de maintien de la domanialité nationale et options libérales recommandées dans le cadre de l'Ajustement structurel ;
- Contradiction entre les objectifs de décentralisation et le renforcement des pouvoirs de l'Etat par le contrôle du foncier (dispositions nouvelles de Mars 1996) ;
- Contraintes liées aux conditions d'accès à la terre : ambiguïté notionnelle et institutionnelle et aussi ostracisme ;
- Contraintes liées à l'accès au crédit : concerne l'obstacle à la constitution d'hypothèque que constitue le régime de la domanialité nationale ;
- Contraintes liées à la sécurité des investissements ;
- Enjeu environnemental pour la gestion durable des ressources naturelles.

Un diagnostic concis (cartographie des espaces, des ressources, des activités) et un bilan objectif de l'application de la loi 64-46 ont aidé à recentrer la problématique et à ouvrir une étude prospective dont le champ de réflexion va du statu-quo au changement radical du droit foncier sénégalais pour trouver des solutions aux problèmes actuels.

Les modalités du statu quo n'ont pas exclu la possibilité de légères modifications.

Conçu dans les années 60 comme outil de développement, le domaine national est perçu par d'aucuns comme un frein au développement dans le contexte actuel. Dès lors, l'approche nouvelle consiste à donner à l'Etat les moyens d'organiser la "marginalisation" de la domanialité nationale. Il est envisagé par exemple des options différenciées et progressives d'attribution conduisant au bail, à la cession à terme. Aussi des dispositions législatives nouvelles (loi de Décentralisation du 22 Mars 1996 : articles de la loi 96-06 ; 16 à 27 de la loi 96-07 et 336 DE loi 96-06) confèrent-elles à l'Etat les plus larges pouvoirs pour décider des modalités de la gestion foncière, notamment des terres aménagées. Cela traduit un recul de la domanialité par :

- L'augmentation de la place de l'Etat dans la gestion directe du foncier.
- Désormais le pouvoir foncier des collectivités locales dépend de la seule discrétion du pouvoir central.

Cette marche vers l'individualisation ne se fait pas sans appréhension sur la capacité matérielle et humaine de l'administration à gérer la nouvelle donne ; des craintes aussi se font jour sur l'acceptation par les populations. Il n'y a de bonnes lois que celles comprises et acceptées par les populations, les administrés; celles applicables et appliquées par l'administration. En effet, les réaménagements que semblent suggérer aujourd'hui le contexte socioculturel et politique ne concernent pas que les pouvoirs publics et le législateur. En matière de démocratie participative, l'avènement du multipartisme intégral a ouvert de nouveaux espaces de co-responsabilité entre l'Etat et l'ensemble des acteurs du jeu politique dont les systèmes d'investissement des mandataires seront déterminants, notamment dans la perspective de régionalisation en vue de consolider le processus de participation de toutes les forces rurales à la gestion concertée des ressources naturelles . L'applicabilité du "*nouveau régime foncier*"<sup>1</sup> dépendra pour beaucoup du respect de l'équilibre des pouvoirs fonciers des différentes institutions et du respect des équilibres écologiques. Les options proposées sous forme de trois scénarios de politique foncière insistent suffisamment sur ces aspects pour avoir suggéré la création, d'une Haute Autorité neutre qui sera la structure technique de suivi et de mise en œuvre du PAF et enfin d'un Observatoire sur le foncier.



## Comité de Pilotage du PAF

- Amadou M. KAMARA, Directeur de l'Agriculture
- Abdoulaye Bouna NIANG, Directeur de l'Elevage
- Massata GUEYE, Directeur du Génie Rural
- Faustin DIATTA, Directeur de la Protection des Végétaux
- Macoumba MBODJ, Directeur de l'Horticulture
- Moctar NIANG, Directeur du Centre du Suivi Ecologique
- Mandione GUEYE, Directeur de l'Aménagement du Territoire
- Falilou Mbacké GUEYE, Directeur du Service de l'Expansion Rurale
- Amadou Moustapha TALL, Directeur des Douanes
- Abdoulaye KANE, Directeur des Eaux et Forêts
- Aboubacry Demba LOM, Directeur de la Planification
- Ousmane DOUCOURE, Directeur du Développement Communautaire
- Assane NDIAYE, Directeur des Travaux Géographiques et Cartographiques
- Abdoulaye SENE, Chef de la Mission d'Etudes et d'Aménagements des Vallées Fossiles
- Oussouby TOURE, Secrétaire Permanent du CONSERE
- Alioune GASSAMA, Commissaire à l'Après-Barrage
- Colonel Makha KEITA, Chef de la Mission d'Etudes et d'Aménagement du Canal du Cayor
- Bacary KANTE, Directeur de l'Environnement
- Mamadou CISSOKHO, Président du CNCR
- Aly LO, Président de l'APCR
- Sidy Moctar KEITA, Directeur Général de la SAED
- Amadou Elimane BOUSSO, Directeur Général de la SODAGRI
- Mamadou Lamine DIALLO, Directeur Général de la SODEFITEX
- Jacques FAYE, Directeur Général de l'ISRA
- Ousmane DIALLO, Directeur Général de la SODEVA
- Mamadou SONKO, Directeur du PNVA
- Samcédine DIENG, Directeur de la SODESP
- Bacary D. COLY, CT/MA
- Simon BADI, CT/MA
- Mamadou Moustapha MBAYE, CT/MA
- René MENARD, CT/MA
- Abou Mamadou TOUR, E CT/MA
- Makhtar NDIAYE CT/MA
- Modou SALL CT/MA
- SidyGUEYE, CT/MA
- Diattara AGNE, CT/MA
- Abdoulaye MBAYE, UPA
- Makane CUISSE, UPA
- Madame Rokhaya Daba FALL / Bureau Pédologie / DA
- Madame Lena Fall NDIAYE, UPA