

NOTE POLITIQUE

Que faire pour que foncier et investissement fassent "bon ménage" ?



*« La paix se construit lorsqu'on passe
du modèle "investissement subi" au
modèle "investissement partagé" ».*

Représentant du secteur privé au PANEL de la COPRAF

Avril 2026

La COPRAF a l'ambition de contribuer à l'amélioration continue de la gouvernance foncière au Sénégal, en partageant ses expériences diversifiées et en impulsant le débat foncier (DISSO) sur les tendances, enjeux et défis actuels. Dans cette optique, un Panel a été organisé le 12 décembre 2025 à Dakar sur la thématique **"foncier et investissement"**.

Les contraintes liées à l'accès au foncier sont citées parmi les préoccupations susceptibles de nuire à l'environnement des affaires au Sénégal¹. Le foncier est un intrant prioritaire dans l'essentiel des activités de développement économique initiées par le secteur privé et même parfois par l'Etat. Parallèlement, il constitue la principale source de survie pour la population locale. Pour le paysan, la terre est une référence identitaire et un bien à préserver soigneusement.

Cette situation génère et amplifie les conflits entre communautés locales et investisseur. Ces conflits s'accompagnent souvent de tensions croissantes, d'échauffourées entraînant parfois des interventions violentes des forces de l'ordre. Consciente qu'un investissement exige un climat apaisé est que la paix est même le pilier fondamental d'un environnement des affaires attractif, la COPRAF a initié ce dialogue sur cette grande problématique "foncier et investissement". En présence de Dr. Cheikh Omar BA, Ministre Conseiller à la Présidence de la République et de la représentante de l'organe en charge de la promotion des investissements (APIX), le panel a été co-animé par les représentants du Secteur privé, de l'Association des Maires du Sénégal et de l'Association des Chefs de village².



Panel : foncier & investissement organisé par la COPRAF (12 Décembre 2025 à l'hôtel Fleur de Lys, Dakar Sénégal)

L'objectif du Panel était de contribuer au renforcement de l'écosystème de l'investissement socialement responsable à travers une réflexion inclusive sur le cadre juridique et institutionnel relatif aux investissements à incidence foncière ainsi que sur les bonnes pratiques, les dispositifs et mécanismes expérimentés dans certaines localités :

- le partage de modèles réussis ou bonnes pratiques locales favorisant des investissements dans un climat de stabilité sociale ;
- la revue critique du cadre juridique (consolidation ou réforme allant dans le sens de l'amélioration du partenariat entre collectivités territoriales, secteur privé et communautés locales) ;
- la formulation de recommandations concrètes contribuant à amoindrir les risques de conflit entre investisseurs et communautés locales.

La réforme foncière annoncée par l'Agenda National de Transformation, Sénégal 2050 est une opportunité idéale pour lancer ce débat et formuler des recommandations à l'endroit des autorités compétentes.

¹ Exposé des motifs de la loi n° 2025-16 du 27 décembre 2025 portant code des investissements

² Colonel Mbareck DIOP du Conseil National du Patronat ; Omar BA, Président de l'Association des Maires du Sénégal et Mamadou FAYE Président de l'Association des Chefs de village.

Un des objectifs stratégiques de la Stratégie Nationale de Développement (2025-2029) est de construire “un cadre des affaires attractif pour le secteur privé national et l’investissement étranger”. Le Président de la République avait invité, lors de l’édition de 2025 de “Invest in Sénégal” (7 octobre 2025), à un dialogue et surtout une “co-construction de solutions durables, au service du progrès” pour instaurer cet environnement propice. Malgré ces claires visions politiques, de nombreux conflits continuent à opposer investisseurs et communautés locales.

Ce climat constitue même un frein à l’investissement et pollue la cohésion sociale entre investisseurs et communautés d’accueil. L’investissement ne peut s’opérer dans une atmosphère de conflit qui engendre des troubles graves à l’ordre public, un préjudice à la cohésion sociale et au développement économique. L’on assiste à des contestations et mobilisations sociales des communautés locales, des suspensions ou arrêts de projets de développement, des pertes en vie humaine. Le renoncement récent d’un investisseur sénégalais d’une assiette foncière face à une farouche et persistante opposition (plus d’une dizaine d’années) de la communauté locale en est une parfaite illustration³.



Ce contexte conflictuel n’arrange ni l’Etat qui doit encourager et favoriser la mise en valeur des terres dans le cadre de sa politique de souveraineté alimentaire ; ni l’investisseur privé qui est appelé à jouer un rôle central dans l’atteinte des objectifs de croissance durable, de création d’emplois et de renforcement de la souveraineté économique; ni les communautés locales, qui ne peuvent exploiter convenablement ces terres, du fait de leur faible capacité technique et financière.

Cette situation confuse et génératrice d’insécurité foncière est une forte menace au développement harmonieux de notre Cher Sénégal. Lors du Dialogue National tenu au Sénégal au courant du mois de juin 2023, la première recommandation formulée par la Commission “Ressources Naturelles” était l’établissement d’un climat de confiance entre acteurs dans les zones d’exploitation.

Dans le Communiqué du Conseil des Ministres du 4 juin 25, le Gouvernement déplore “les modes d’accès au foncier qui engendrent des troubles graves à l’ordre public, un préjudice à la cohésion sociale et au développement économique”. Pour éviter cette situation conflictuelle qui n’est pas favorable à un investissement, la COPRAF formule les recommandations suivantes résumant les conclusions majeures de ce Panel.

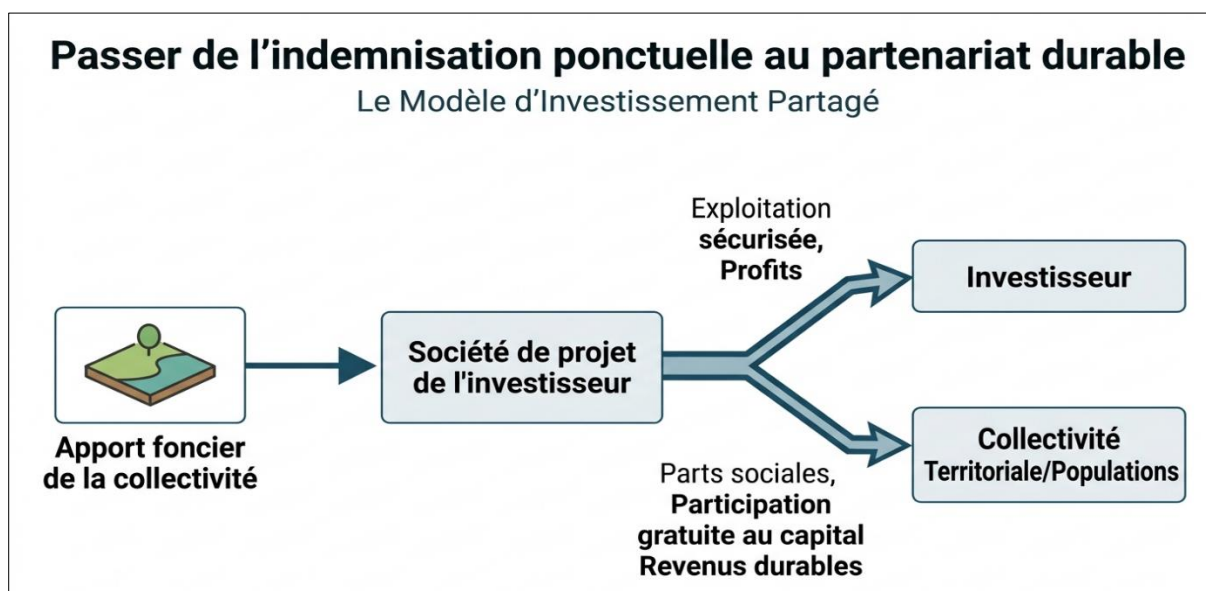
³ <https://www.jeuneafrique.com/1761302/politique/au-senegal-sedima-abandonne-son-titre-foncier-a-ndingler/>

❖ **Soutenir un partenariat mutuellement avantageux entre Etat, investisseur et Communautés hôtes !**

Les territoires constituent le socle de tout développement. Il est alors normal que les communautés locales (collectivités territoriales et populations riveraines) soient des piliers centraux dans les investissements réalisés dans leurs terroirs respectifs. Les collectivités territoriales doivent bénéficier de parts sociales dans les sociétés⁴ et être cooptées dans leurs instances de gouvernance.

L'attribution foncière d'une certaine superficie (à déterminer) devrait donner droit à la collectivité territoriale d'accueil à une participation gratuite au capital social de la société bénéficiaire de l'assiette foncière. Cette ouverture du capital pourrait se faire sur la base de la valeur et de la superficie du foncier apporté.

Ce type innovant de partenariat permet de ne plus se limiter à des indemnités ponctuelles, mais à inscrire dans la durabilité les retombées positives de l'investissement et à rehausser la dignité humaine des communautés locales. Dans ce prolongement, il a été relevé l'importance de veiller à la gestion responsable des impacts environnementaux et sociaux sur le bien-être des populations riveraines.



Ce partenariat "gagnant-gagnant" bâtit des alliances et synergies durables qui confortent une confiance mutuelle. La COPRAF estime que le meilleur "modus operandi" est la combinaison optimale entre l'agriculture familiale et l'agrobusiness en vue de l'ancrage d'une gouvernance foncière concertée et équitable.

Au-delà de la création d'emplois locaux dans les investissements, il faudra pour mieux autonomiser les communautés locales, aménager une assiette foncière qui leur est exclusivement destinée. Cette assiette en leur nom, bénéficiera de toutes les commodités techniques requises (système d'irrigation, clôture, infrastructures de stockage etc...). Cette stratégie a au moins quatre avantages pour les producteurs ruraux: modernisation du secteur agricole, réduction de la dépendance aux aléas climatiques, augmentation significative et durable de la productivité agricole et enfin renforcement la souveraineté alimentaire.

❖ **Mettre la communauté au cœur de la gouvernance foncière**

La paix s'installe lorsque les populations se sentent respectées, informées et impliquées dans le processus d'attribution foncière. Elles exigent également d'être bénéficiaires directes des retombées de ces investissements fonciers dans leurs terroirs respectifs, en termes d'emplois locaux décents dans les localités d'accueil, de sous-traitance locale, d'infrastructures partagées (forages, pistes rurales, établissements scolaires et sanitaires...).

⁴ Le chapitre VII du code général des collectivités territoriales prévoit déjà la participation des collectivités territoriales à des sociétés à participation publique ou à des entreprises privées.

La COPRAF fait siennes les recommandations du Conseil des Ministres du 26 juin 2024 invitant les entreprises à "respecter les accords conclus avec les populations locales et de répondre à leurs préoccupations légitimes, tout en demandant à ces populations de s'abstenir de tout acte de nature à porter préjudice à l'activité économique".

En outre, la COPRAF considère la participation citoyenne comme un pilier irremplaçable dans la gouvernance foncière. L'une des principales causes des conflits entre investisseurs, collectivités territoriales et communautés locales est la défaillance des canaux de communication entre ces acteurs. Les dispositifs de communication et de participation prévus dans les collectivités territoriales sont facultatifs et fragilisés. La mise en place des différents cadres de concertation et de dialogue prévus par le code général des collectivités territoriales n'est pas obligatoire. L'article 7 dispose qu'en vue de garantir une bonne participation des populations dans la gestion des affaires publiques, « l'organe exécutif local **peut instituer**, au sein de la collectivité territoriale, un cadre de concertation ».

Aux termes de l'article 83, des citoyens ou des représentants d'associations d'un quartier ou d'un village « **peuvent se constituer** en un conseil consultatif ». La mise en place de la commission domaniale n'est pas non plus obligatoire, alors qu'elle est censée mener les investigations et enquêtes sociales avant la décision foncière de la commune. Selon l'article 156, le conseil municipal "**peut former** (...) des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions». En clair, une commune qui attribue une terre à un investisseur sans mobiliser au préalable ces cadres locaux de concertation, ne viole pas les dispositions légales. Selon ces dispositions (articles 7, 83 et 156), la mise en place de ces cadres n'est pas obligatoire mais facultative.

L'une des premières recommandations est de rendre obligatoire la mise en place et l'implication réelle de ces cadres de consultation dans le processus de prise de décisions foncières. Ce qui est d'ailleurs plus conforme à la vision déclinée dans la Stratégie Nationale de Développement (page 124) qui annonce dans le cadre de la prochaine réforme de la décentralisation la "consolidation de la participation citoyenne".

Ces cadres de concertation aménagent un espace de consultations préalables en présence des autorités coutumières et religieuses, chefs de village, associations de jeunes et de femmes et autres notabilités villageoises. Dans la même lancée, l'Article 151 du CGCT donnant la possibilité au conseil municipal de délibérer à huis clos, est à reformer et ne devrait pas systématiquement s'appliquer aux délibérations portant sur le foncier. Les séances du conseil municipal sur le foncier doivent rester publiques pour lever toute suspicion et instaurer la transparence, conformément à la Constitution qui affirme "son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance".

LA SÉANCE PUBLIQUE : FIN DU HUIS CLOS ET DE LA SUSPICION [cite : 3]



La concertation permanente entre parties prenantes (collectivités territoriales, investisseur, population, services étatiques) permet de lutter contre le déficit et l'asymétrie d'information qui favorise certains acteurs en défaveur des populations locales. Les opérations foncières ne doivent pas être englobées de secrets ou confidentialités. La suspicion favorise les contestations et crises sociales en amont et en aval des attributions foncières.

❖ **Repenser le système de compensation**

Le système de compensation prévu dans la loi 64-46 du 17 juin 1964 est désuet et paupérise les personnes dépossédées. Aux termes de l'article 32 du décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national, "les indemnités sont établies en tenant compte exclusivement des constructions, aménagements, plantations et cultures existants dans la zone atteinte et réalisés par les affectataires".

Autrement dit, seules les impenses réalisées sur le sol sont compensées en cas de perte de terre. Un paysan qui s'adonne exclusivement à la culture sous pluie (93% des agriculteurs sénégalais)⁵ et qui ne réalise aucun investissement sur la terre, n'a droit à aucune indemnisation en cas de dépossession foncière. Ce pauvre paysan qui cultive, récolte et attend la saison prochaine, ne peut juridiquement prétendre à une indemnisation. Or, la terre est sa seule et unique source de revenus. Il est vrai que l'Etat fait parfois du "social" en indemnisant toute dépossession foncière pour l'implantation d'infrastructures structurantes, toutefois ces taux d'indemnisation demeurent insignifiants.

Ces indemnisations ne peuvent pas financer la reconversion professionnelle réussie de cette masse paysanne ou lui permettre d'acquérir d'autres terres de même superficie. Il faut aussi déplorer l'absence de barème harmonisé d'indemnisation. Les taux sont fixés en fonction des critères propres du bailleur qui finance l'infrastructure. Ce qui instaure des inégalités de traitement, déboussole les impactés et attise les conflits.

Pour corriger ces impairs, un système plus valorisant et respectueux des droits fonciers légitimes s'impose notamment pour les personnes dont la subsistance est exclusivement basée sur la terre. Il pourra notamment s'agir de (du) :

- la revalorisation des indemnités qui doivent correspondre au coût intégral des pertes et préjudices subis ;
- l'indemnisation de la perte foncière et ne plus se limiter à l'indemnisation des impenses et peines consenties sur le sol ;
- paiement global et préalable de l'indemnité avant la dépossession ;
- paiement de primes de vulnérabilité aux paysans dont la subsistance est exclusivement basée sur la terre ;
- la réinstallation des populations dépossédées dans la mesure du possible.



❖ **Consolider la cohésion sociale.**

Détenir un titre juridiquement sécurisé ne sécurise pas forcément un investissement. Le premier intrant de sécurisation est la stabilité et la cohésion sociales avec les communautés d'accueil. Les droits fonciers légitimes ne doivent pas être compromis par l'investissement, mais ils ne doivent pas non plus constituer un facteur de blocage ou d'échecs des initiatives de développement. Une collaboration responsable est nécessaire entre ces acteurs pour une durabilité de l'investissement.

⁵ Seuls 7% des agriculteurs sénégalais pratiquent l'agriculture irriguée (rapport de l'enquête agricole annuelle 2021-2022 : Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques Agricoles)

L'absence de "quitus social" rend le "titre juridique" peu efficace face aux contestations et révoltes populaires. Ce quitus social emporte notamment une validation consensuelle d'un plan de développement et un pourcentage minimal d'emplois au profit des populations riveraines.

Les accords conclus entre l'investisseur et les communautés devront scrupuleusement être respectés, qu'il s'agisse des compensations, des bénéfices partagés, des mesures d'atténuation des impacts ou des opportunités d'emploi, dans le cadre des lois relatives au contenu local. Ces contrats sociaux préalables définissent les engagements des différentes parties prenantes. Annuellement, un reporting de conformité des engagements devra être établi.



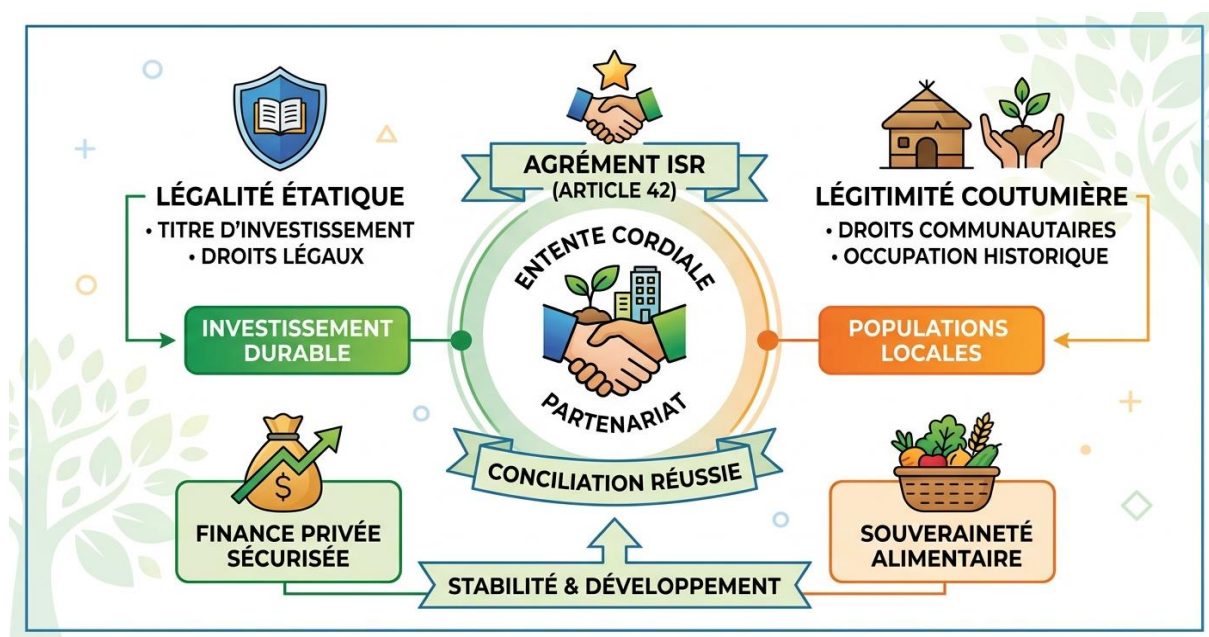
Enfin, le nouveau régime sur la responsabilité sociale de l'entreprise introduit par l'article 42 du code des investissements est à magnifier. Aux termes de cet article, tout investisseur qui le souhaite peut obtenir l'agrément d'investissement socialement responsable sous réserve d'engager auprès de la collectivité territoriale de son lieu d'implantation, à réaliser des investissements à caractère économique et social au bénéfice des populations et dans le cadre des principes de durabilité, d'équité et d'inclusion sociale. Tout investisseur qui bénéficie d'une attribution foncière dans une zone aménagée pour doit obligatoirement souscrire à l'agrément d'investissement socialement responsable". Cet article prévoit même des sanctions en cas de non-respect des engagements pris par ledit investisseur dans le cadre de son agrément d'investissement socialement responsable. En effet, le non-respect des engagements peut entraîner "la suspension ou le retrait de l'agrément et la résiliation de son titre d'occupation foncière".

COPRAF regrette par contre, le champ d'action très restrictif de cet article. L'Etat devrait aller plus loin en envisageant de telles dispositions sur toutes les terres affectées et non pas exclusivement sur les zones aménagées, sachant que ces zones aménagées représentent une infime partie des terres exploitées au Sénégal.

La dualité normative entre légalité étatique et légitimité coutumière crée un climat d'insécurité qui n'est pas favorable à un bon climat d'investissement. Le renoncement récent du titre foncier à l'Etat par un investisseur privé en est une parfaite illustration. Ce renoncement découle d'une longue et farouche opposition des communautés locales qui ne pouvait permettre à l'investisseur titulaire d'un titre foncier légal de mettre en valeur cette assiette foncière litigieuse.

Cette situation regrettable d'insécurité ne pouvait perdurer et même si la justice était saisie, une solution durable ne saurait être trouvée, sachant que l'investisseur détient un titre foncier⁶, mais ne peut mettre en valeur la terre face à l'opposition des populations réclamant des droits légitimes. Le bâtonnier de l'Ordre des avocats a bien expliqué ce contexte en soulignant que "la justice, quelquefois, presque impuissante, car, ne pouvant consacrer la légitimité au détriment de la légalité, se trouve accusée d'être au service du pouvoir ou du plus riche."⁷

Le foncier étant le pilier central de la souveraineté alimentaire, la COPRAF s'engage à contribuer à la réconciliation des intérêts des investisseurs et les droits légitimes des communautés locales pour garantir une stabilité durable et un climat favorable à un investissement socialement responsable (ISR), dans un contexte de crise de ressources publiques en recul où la finance privée n'est plus une option, mais la clé du développement durable dans les pays en développement⁸. Cette Note politique de la COPRAF propose des solutions stratégiques et opérationnelles en vue de lever les obstacles et contraintes foncières de la promotion de l'investissement. Elle déblaye le terrain pour une "entente cordiale" et un partenariat mutuellement avantageux entre investisseurs et communautés locales.



Kader Fanta NGOM
COPRAF

⁶ Ce régime a pour but d'organiser la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles, et en leur délivrant un titre foncier définitif et inattaquable (exposé des motifs loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière)

⁷ Discours du Bâtonnier de l'Ordre des avocats, lors de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux (2022)

⁸ Analyse très juste et partagée par les grandes institutions internationales (Banque Mondiale, FMI...). Le constat est simple : l'aide publique au développement et les budgets étatiques ne suffisent plus à combler le déficit de financement (...). La finance privée intervient désormais comme le moteur indispensable.