Initiative Prospective Agricole et Rurale

NOTE SUR LA GOUVERNANCE FONCIERE A L'AUNE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE DECENTRALISATION ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU SENEGAL

Dr Abdoul Aziz Sow
Expert Juriste

2014

Etude réalisée avec le soutien financier de RRI

SOMMAIRE

1 CONTEXTE GENERAL 5
1.1 L'acuité de la problématique de la gestion des ressources naturelles 6
1.2 Décentralisation et gestion des ressources naturelles : quelles perspectives ? 8
2 DEFINITION DES CONCEPTS ET RELATIONS SYSTEMIQUES 11
2.1 Essai de définition des concepts 11
2.1.1 Foncier 11
2.1.2 Politique d'aménagement du territoire 11
2.1.3 Décentralisation 12
2.1.4 Right and Resources Initiative 13
2.2 Relations systémiques entre décentralisation, aménagement du territoire et gouvernance foncière 14
3 LES IMPACTS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU FONCIER ET DE LA DECENTRALISATION SUR LA PRISE EN COMPTE DES DROITS DES COMMUNAUTES 17
3.1 Les impacts et limites de l'Acte 3 de la décentralisation 18
3.1.1 Impacts attendus de la mise en œuvre de l'Acte III 18
3.1.2 Défis posés par l'Acte 3 de la décentralisation 20
3.2 Les impacts sur la gestion forestière 23
3.3 Les impacts sur les droits des communautés 24
4 RECOMMANDATIONS 27
5 NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE 30

INTRODUCTION

Le renouveau de la politique de décentralisation constitue une des réformes majeures initiée par les autorités sénégalaises actuelles. Plus connue sous l'appellation ''acte 3 de la décentralisation'', cette réforme vise entre autres à rendre les collectivités locales plus compétitives en termes d'exercice convenable de leurs compétences et de valorisation des potentialités locales conformément aux lois et règlement en vigueur. Une telle ambition exige la mise en œuvre de prémisses à l'instar d'opérations visant la valorisation et la viabilité de l'espace local. Par conséquent, la décentralisation apparaitra comme une alternative capable d'engendrer une nouvelle dynamique spatiale. En d'autres termes, la conception de l'aménagement du territoire doit s'opérer en épousant parfaitement les principes directeurs de la décentralisation. Conscients des relations entre aménagement du territoire, décentralisation et politique foncière, les gouvernants actuels du Sénégal à travers l'Acte 3 de la Décentralisation sont à la recherche de voies plus indiquées en vue de concrétiser l'objectif fondamental de '' territorialisation des politiques publiques''. Le Président de la République avait clairement indiqué, lors de son discours de lancement de l'Acte 3 en mars 2013, l'option qui consiste à « construire, dans le cadre d'un dialogue consensuel et prospectif, le renouveau de la modernisation de l'Etat, à travers une décentralisation cohérente dans ses principes, et performante dans sa mise en œuvre ». Ce projet de réforme s'adosse ainsi, tel que précisé par le chef de l'Etat à « l'option de territorialisation qui, en revisitant la démarche de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, va permettre de bâtir le développement du Sénégal à partir des opportunités, atouts et potentialités de chaque terroir ».

Ce paradigme en phase de réalisation avec les réformes de l'ancien code des collectivités locales de 1996 et des textes connexes (code forestier etc.) va certainement bouleverser plus ou moins la chaine institutionnelle qui devra assurer le management de cette nouvelle dynamique de réforme.

Des réflexions visant à inscrire les initiatives de réformes dans une perspective d'unification autant que possible des principales institutions qui seront chargées de les mettre en œuvre doivent être menées. Une dose de rationalisation s'impose toujours si l'on engage une réforme qui exige une révision globale du cadre juridique et réglementaire des différents textes qui participent à sa concrétisation. Par conséquent, la mise en œuvre de ''l'Acte 3 de la décentralisation'' doit ouvrir une nouvelle brèche pour une gestion harmonieuse de son cadre textuel d'une part et rationnelle du cadre institutionnel d'autre part.

L’économie rurale repose sur les revenus qui proviennent des ressources naturelles dont la terre demeure le socle principal. Les populations des collectivités locales qui se situent en milieu rural exercent des droits fonciers délégués ou coutumiers sur les zones des terroirs. Par conséquent, toute réforme qui viserait à remettre en question cette donne fera l’objet de désapprobation de la part des populations locales comme ce fut le cas avec la loi sur le domaine national. Ainsi, toute politique de décentralisation doit impérativement intégrer, pour être salutaire, la dimension aménagement du territoire qui est une technique de gouvernance foncière. Cette dernière doit créer les conditions nécessaires à la sécurisation des investissements de nature agricole, pastorale, etc. pour le court, le moyen et le long terme.

Ainsi, l’objectif de cette étude consiste à analyser les conséquences de l’imbrication de la politique d’aménagement du territoire et de la décentralisation sur la gouvernance foncière. Elle mettra l’accent sur les conséquences attendues dans le domaine de la foresterie et s’intéressera aux conséquences sur les droits collectifs fonciers.

1 CONTEXTE GENERAL

L'importance de la problématique de valorisation et de pérennisation des ressources naturelles a généré la prolifération d'instances qui se donnent comme sacerdoce la protection de ces ressources naturelles. Ainsi, l'initiative des droits et ressources (RRI) soutient les peuples autochtones et les communautés locales habitant les forêts et d'autres zones rurales des pays en développement. Elle les aide à sécuriser et à exercer leurs droits à posséder, à gérer et tirer profit des ressources naturelles dont ils dépendent depuis des générations. Par ailleurs, Right Ressources Initiative (RRI), travaille en collaboration avec les organisations communautaires, la société civile, les gouvernements, les institutions internationales et le secteur privé afin de promouvoir et d'accélérer les efforts mondiaux visant à améliorer les moyens de subsistance locaux, réformer les régimes forestiers et la gouvernance, atténuer les effets des changements climatiques et assurer un développement durable. L'exploitation des missions que se donne cette initiative par les gouvernants serait de nature à garantir un cadre propice à l'exercice par les cadres mis en place au niveau local et ayant pour tâche la gestion des ressources naturelles. Par conséquent, leur expérimentation demeure une nécessité dans la dynamique du processus d'approfondissement de la décentralisation pilier de la consécration d'une démocratie locale réussie. Il faudrait envisager à renforcer le dispositif institutionnel local en termes d'attributions afférentes à la gestion des ressources naturelles.

Dans cette même dynamique, exploiter les ressources naturelles pour survivre et réaliser des surplus d'une part ; protéger et accroître ces ressources d'autre part, constituent en vérité deux préoccupations difficilement conciliables dans les sociétés où la durabilité est reléguée au second plan dans les urgences quotidiennes. La complexité de la problématique relative à la gestion des ressources naturelles est à l'origine de la littérature abondante qui est le fait de plusieurs acteurs et auteurs qui parfois dépassent le cadre spatio-temporel en vue de saisir la relation entre l'homme et la nature. Avec la mondialisation caractérisée par une homogénéisation des rapports entre les peuples, aucune préoccupation d'un groupe ethnique, racial, d'une nation, d'un continent ne laisse indifférente les autres. Cette relation d'interdépendance des peuples serait à l'origine de la création des institutions interétatiques et progressivement la prolifération d'organisations internationales qui inscrivent leurs actions dans la recherche du bien-être des populations du monde.

Dans le domaine des ressources naturelles, les effets de la dégradation de l'environnement conjugués à la pression démographique reposent le débat consistant à trouver des voies et moyens susceptibles d'assurer une protection

des ressources naturelles et une appropriation équitable par les ayants droits. Les différentes initiatives qui s'intéressent à la question des ressources naturelles feront l'objet d'une attention particulière dans cette présente étude. Il faudrait remarquer que ces initiatives prennent corps sur la base d'options retenues au cours des sommets internationaux, elles se développent au niveau régional ou continental par le truchement d'institutions chargées d'appliquer les directives prescrites au niveau international, et chaque pays à l'instar du Sénégal prend des mesures appropriées pour conformer ses lois et règlements à la législation continentale, qui ont toujours des impacts sur le dispositif régissant les collectivités locales. Par ailleurs, compte tenu de leur proximité avec les populations, les ressources naturelles constituent une compétence dont la gestion est confiée aux collectivités locales.

1.1 L'acuité de la problématique de la gestion des ressources naturelles

Dès son indépendance, chacun des Etats de l'Afrique de l'Ouest a adopté des politiques publiques d'aménagement du territoire destinées à façonner sa géographie et à assurer son développement. Chacun a entrepris l'exploitation de ses ressources nationales en se basant sur des politiques d'aménagement régional fondées sur les avantages comparatifs internes de la géographie nationale. L'objectif a été de coupler la croissance de la production, l'amélioration du niveau de vie des populations, avec la production d'un appareil économique national intégré tant au niveau de l'espace que des filières. Durant cette époque les pères des indépendances avaient affiché la volonté d'une coopération institutionnelle sous-régionale. Par exemple, elle s'est exprimée par une idéologie politique panafricaniste claire et passionnément portée par le chef de l'Etat ghanéen Kwamé Nkrumah, traduite en options économiques favorisant les complémentarités de la production régionale. L'idée de l'intégration s'estompe ensuite, au Ghana et dans ceux des pays qui l'ont portée. Elle ne reviendra au goût du jour que dans les années 1980. En effet, les difficultés d'ordre environnemental posées par la crise climatique des épisodes de sécheresses des années 1973 et 1984, les formes d'exploitations précaires du milieu, autant que la fréquence de l'insécurité alimentaire, créent une communauté de problèmes de développement qui justifient le retour aux traditions séculaires de coopération régionale.

Accompagnant ces actes de foi, on a vu proliférer les communautés économiques régionales et des Organisations intergouvernementales (OIG). Ces instances régionales et internationales impliquées dans la protection et la réhabilitation des ressources naturelles publiques publient fréquemment des chiffres indiquant selon toute vraisemblance que la richesse des pays de

l'Afrique subsaharienne en ressources naturelles est en continuel déclin. Pour faire face à ce fléau, l'institutionnalisation d'organisations solides et protectrices des droits d'accès et d'exploitation des ressources naturelles au bénéfice des citoyens africains doit constituer une des priorités des Gouvernants africains. Car ''les hommes sont impuissants pour préparer l'avenir, seules les institutions sont capables de déterminer le destin des nations'' (Napoléon I, 1885).

Depuis bon nombre d'années les Etats et les organisations internationales ne cessent de poser des jalons pour faire face aux multiples défis liés à la dégradation progressive de l'environnement et des ressources naturelles à l'échelle planétaire. L'organisation de conférences internationales ayant pour but de réfléchir sur les voies et moyens à déployer pour garantir une rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles et leur pérennisation dans le temps et dans l'espace en est une parfaite illustration. Cela se traduit par la mise en place de plusieurs conventions à vocation internationale qui imposent aux Etats de prendre des mesures adéquates conformément à leurs lois et règlements en vue d'assurer une exploitation rationnelle et durable de la terre et des ressources naturelles qui s'y attachent. Cela démontre encore que la question de la gestion des ressources naturelles dépasse largement les frontières entre Etats et pose la nécessité de son inscription au fronton international qui doit édicter les règles de conduite des Etats face à cette problématique.

De la conférence de Rio sur l'environnement de 1972 à celle de Stockholm en 1992, des principes de prévention, de précaution, de pollueur-payeur ont été dégagés pour une protection de l'environnement et des ressources naturelles néanmoins leur défaut d'application dénote soit d'une mauvaise foi, soit de la mise en place de politiques incohérentes des acteurs politiques ou économiques. Cet état de fait a provoqué la naissance de plusieurs initiatives qui s'activent autour de la problématique liée à la protection des ressources naturelles tout en prônant la mise en place de politiques cohérentes par les Etats et les autres acteurs pour une meilleure appropriation de ces ressources par les populations. En effet, les décideurs politiques et économiques doivent toujours prendre en compte la dimension sociale comme tableau de bord faisant ressortir les revendications et les exigences des populations en termes de principes et règles susceptibles de garantir une meilleure gestion des ressources naturelles.

Sous ce rapport, nous pouvons affirmer que l'initiative des droits et ressources plus connue sous l'appellation anglaise de ''Right ressources initiative '' en tant que coalition mondiale de partenaires principaux et d'organisations collaboratrices constitue une avancée significative dans le domaine de la protection des couches défavorisées ou vulnérables qui elles aussi doivent pouvoir bénéficier au même niveau à tous les avantages des ressources

naturelles que les autres catégories de personnes physiques ou morales. En effet, l'origine de plusieurs conflits récents est liée en partie à une mauvaise répartition des richesses entre les citoyens et une appropriation de la quasi-totalité par une classe au détriment des autres. Cette situation d'iniquité et d'inégalité provoque généralement des révolutions populaires aux conséquences parfois désastreuses. Or, tout doit se jouer sur les mécanismes à mettre en œuvre pour une répartition équitable des ressources et des richesses condition *sine qua none* d'une stabilité économique et politique durable.

Il s'agit à travers cette initiative d'établir un monde dans lequel l'accès à la terre et aux ressources naturelles serait plus sûr et équitable. Une telle initiative permettrait le rétablissement de la justice sociale car elle soutient la lutte contre la pauvreté et la marginalisation des communautés locales et des peuples autochtones, en encourageant à l'échelle mondiale, une plus forte mobilisation et des actions en faveur des réformes des politiques, du marché et des lois qui garantissent les droits de ces populations à posséder, gérer et tirer des profits des ressources naturelles, en particulier de la terre et des forêts. La consécration et le respect des principes et règles contenus dans l'initiative des droits et ressources par les différents acteurs s'intéressant aux ressources naturelles seraient de nature à valoriser les cadres locaux de concertation.

1.2 Décentralisation et gestion des ressources naturelles : quelles perspectives ?

La période 2013-2014 constitue un tournant décisif de l'approfondissement de la décentralisation au Sénégal. La réforme engagée met en avant la question de la gestion des ressources naturelles au niveau des collectivités locales. La valorisation des espaces locaux procède de cette vision des tenants du pouvoir actuel au Sénégal. « Gouverner les collectivités décentralisées autrement » telle semble être la préoccupation et le mot d'ordre des autorités sénégalaises à travers l'Acte 3 de la décentralisation. Celle-ci prône une exploitation rationnelle et durable des potentialités locales par et pour les populations. Ainsi, cette nouvelle vision cadre bien avec les recommandations internationales et régionales (Recommandations de Praia + 9 à Bamako en 2003) qui incitent les Etats à associer concrètement les populations dans la gestion des ressources naturelles par le jeu de la mise en place d'instances locales aptes à manager un leadership efficace et profitable à ces populations.

Les manquements notés sur la réforme de 1996 portant respectivement la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 relative au code des collectivités locales et celle n° 96-07

du 22 mars 1996 se rapportant aux transferts de compétences aux collectivités locales viennent d'être comblés par cette nouvelle réforme portant acte 3 de la décentralisation. Il ne faudrait pas que les gouvernants se limitent à conférer la gestion des ressources naturelles aux collectivités locales, ils doivent mettre en place un système apte à pouvoir corriger les lacunes d'une éventuelle gestion des RN par une classe qui va s'approprier de tous les avantages au détriment des intérêts des populations. Un bon aménagement des terroirs associant toute la population constitue un nouveau faisceau d'indices pour une rationalisation des ressources et des richesses localisées. Ce travail exige en amont une harmonisation institutionnelle et en aval une uniformisation du cadre juridique des collectivités locales.

En outre, d'après la Lettre de politique sectorielle du secteur environnement et ressources naturelles (LPSERN) 2009 - 2015, l'ambition du gouvernement ressort de l'intérêt qu'il accorde aux enjeux déclinés comme suit : « *le gouvernement prêtera une grande attention non seulement à la gestion des ressources naturelles et aux changements climatiques, mais aussi aux autres grands enjeux écologiques tels que la biodiversité, les bioénergies, la biosécurité, la désertification, la gestion des zones humides, la maîtrise des eaux de ruissellement, la dégradation des terres et la lutte contre les feux de brousse.*»

En plus de ces aspects de gestion, le gouvernement affirme l'importance que revêt la dimension de gouvernance : « *Etant donné que les utilisateurs de l'environnement et des ressources naturelles sont divers et variés (agriculteurs, pêcheurs, éleveurs, miniers, transporteurs, industriels, touristes, artisans, etc.), pour prendre en charge de façon globale tous les aspects de la problématique environnementale, l'approche intégrée doit être de mise. C'est la raison pour laquelle, le Ministère en charge de l'environnement et des ressources naturelles devra assurer le rôle de coordonnateur et de veille de la bonne gouvernance environnementale.* ».

Il est clair que dans un contexte sahélien fait de pénurie d'eau entrainant des conséquences négatives sur les autres ressources, un accent particulier doit être mis à la fois sur les ressources précaires existantes et sur la prévention des conflits qui naissent de la compétition des utilisateurs et consommateurs happés par l'angoisse de la pénurie, d'où l'exigence de bonne gouvernance des ressources disponibles.

La question principale demeure celle de savoir comment les collectivités locales vont s'en prendre à la problématique de l'exploitation anarchique des ressources locales par des lobbies face à la résurgence d'une gouvernance foncière

destinée à protéger les ayants droits à l'accès et l'exploitation de ces ressources ? La solution réside dans une sécurisation foncière qui exige des travaux préalables d'identification de tous les ayants droits et de les rétablir dans leurs droits avant de procéder à des sanctions aux soi-disant titulaires de droits à porte à faux avec les lois et règlements en vigueur. Ce faisant, les principaux acteurs du monde rural vont désormais inscrire leurs démarches dans la transparence et la bonne gouvernance gages d'une amélioration des conditions de vie des citoyens locaux.

Dans ce cas, l'opérationnalisation des cadres de gestion communautaires des ressources naturelles serait monnaie courante et la participation citoyenne un acquis. Cependant, si une rationalisation des institutions chargées de veiller au contrôle à la gestion locale des ressources naturelles ne s'opère pas en amont cela pourrait aboutir à un conflit de compétences. Il s'avère donc nécessaire de procéder à une harmonisation des différents textes et lois se rapportant directement ou indirectement à la gestion décentralisée des ressources naturelles.

En définitive, la bonne gouvernance des ressources naturelles est affirmée dans les différents documents stratégiques, mais des efforts sont attendus dans l'élaboration de variables mesurables à travers des indicateurs d'efficacité de la gestion des ressources, d'augmentation de la contribution à la croissance économique, de redevabilité des décisionnaires, de transparence dans la gestion du secteur, d'équité dans la répartition des avantages, de justice sociale en ce qui concerne la préservation des droits des populations riveraines.

Par ailleurs, la dispersion des textes, le cloisonnement des acteurs et les conflits de logique entre régulation moderne et pratiques locales ne favorisent pas la prise en charge de la dimension transversale de la gestion des ressources naturelles. Toutes ces caractéristiques de la gestion des ressources naturelles retentissent évidemment dans la gouvernance foncière.

2 DEFINITION DES CONCEPTS ET RELATIONS SYSTEMIQUES

Avant d'entamer l'analyse systémique entre les différents concepts, il importe de procéder à des essais de définition en vue de faciliter les utilisations ultérieures.

2.1 Essai de définition des concepts

2.1.1 Foncier

A l'instar de bien des objets saisis par les sciences humaines, le foncier reste un concept flottant car n'obéissant à aucune définition consensuelle. Selon les auteurs, le contexte et les époques, le foncier peut être source de richesse, de conflit, de représentation sociale et de convoitise. Dans son acception première, le foncier désigne la terre, non pour elle- même, mais en tant que fonds d'une exploitation de rente. Le foncier renvoie aussi à l'ensemble des règles juridiques qui permettent d'organiser et de gérer les terrains en fonction des personnes. Au Sénégal, les compétences transférées aux collectivités locales ayant trait au foncier sont : les domaines, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Il inclut donc, comme terme générique, aussi bien les règles domaniales que celles strictement foncières. Les règles foncières correspondent ainsi à toutes les relations juridiques de droit commun qui s'appuient sur un droit dûment établi, au nom d'une personne, physique ou morale, publique ou privée, sur une parcelle.

2.1.2 Politique d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est une politique soumise à une approche pluridisciplinaire. En effet, aménager, c'est s'intéresser nécessairement à l'ensemble des activités exercées dans un pays. Pour le géographe, il s'agit d'une nouvelle géographie humaine et industrielle. Pour l'économiste, c'est une nouvelle répartition des activités économiques, une quête permanente de l'économie locale et une étude de l'économie urbaine dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation. Quant à l'homme politique, c'est une politique à travers laquelle il est censé élaborer des plans et schémas dans le but d'asseoir son hégémonie. Pour le juriste, l'enjeu est de produire des règles claires pour mieux canaliser les acteurs. En réalité, il n'ya pas de définition faisant l'unanimité et la variété des approches est loin d'être interdite.

La définition la plus courante est celle d'une meilleure répartition des hommes dans l'espace en fonction des ressources naturelles et des activités

économiques. Yves Madiot ne soutient pas autre chose lorsqu'il déclare que la politique d'aménagement est la recherche dans le cadre géographique d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques.

Elle a, dès lors, pour fonction de rétablir les déséquilibres entre la capitale qui polarise tout et le reste du pays qui se vide progressivement.

En dernière analyse, c'est l'ensemble des mesures et des actions programmées aux niveaux national, déconcentré et décentralisé en vue d'assurer progressivement l'équilibre, la cohérence et l'efficacité dans la répartition des hommes, des activités et des services dans l'espace. Il a pour essence la création, la distribution et la redistribution des activités, des ressources et des emplois sur le territoire national en vue de réduire les disparités intra et interrégionales, d'assurer une utilisation rationnelle de l'espace national et une valorisation optimale des potentialités là où elles se trouvent. L'aménagement du territoire s'opère au moyen de la planification spatiale. Celle-ci harmonise les orientations de la planification globale et les programmes sectoriels avec les spécificités du territoire pour prendre des décisions favorisant son développement. Les spécificités du territoire à intégrer dans les politiques et programmes de développement sont, notamment : son histoire, ses caractéristiques géographiques, la population dans ses différentes composantes et sa culture, les potentialités économiques, etc.

La politique d'aménagement entretient de rapports étroits avec la décentralisation.

2.1.3 Décentralisation

C'est l'un de ces mots très rares qui ont plus de valeur que de sens. C'est aussi une notion polysémique. Toutefois, la décentralisation peut être technique ou territoriale. Mais c'est envisager sous l'angle territorial que la décentralisation nous intéresse car renvoyant à l'existence de collectivités locales autonomes. Elle apparait ainsi comme une dimension transversale de plusieurs politiques publiques. Cette orientation bénéficie d'un capital de sympathie, le plus souvent identifiée à un progrès démocratique surtout en Afrique. Selon Alain Rochegude, la décentralisation est un mode d'organisation de l'Etat consistant à identifier juridiquement des collectivités locales comme des personnes morales autonomes, susceptibles d'exercer des compétences, notamment locales. Ce processus implique donc une caractérisation des collectivités susceptibles d'être reconnues comme personnes morales de droit public, une énumération de compétences qui leurs sont propres et la délimitation du territoire d'exercice de ces compétences.

Sous ce registre, la décentralisation implique que toute collectivité locale soit dotée d'une capacité juridique, d'un patrimoine, d'un cadre thématique et fonctionnel de la capacité juridique, de légitimité de l'exercice des compétences, d'un principe de territorialité déterminant de la capacité juridique et d'une identification de la capacité collective. C'est souligner que décentraliser suppose l'existence d'un centre qui assume ses propres prérogatives, et qui délègue un certain nombre de responsabilités et non de souverainetés à des collectivités territoriales. Au Sénégal, la décentralisation est régie par le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Ce principe renferme cinq éléments essentiels sans lesquels l'on ne saurait parler de véritable décentralisation à savoir l'octroi de personnalité juridique aux collectivités locales, le respect de la légalité, la consécration de compétences propres, l'autonomie financière et une assemblée élue. Telle est la conception sénégalaise de la décentralisation.

2.1.4 Right and Resources Initiative

Coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources basé à Washington, l'Initiative des Droits et Ressources fait partie de ces institutions qui accordent une attention accrue aux questions relatives aux droits fonciers et forestiers. Pour mémoire, l'avènement d'un nouvel ordre mondial engendre de menaces graves sur les ressources naturelles, la terre et les forêts. Et les groupes vulnérables ne cessent d'être dépossédés de leurs terres par les projets de développement liés à l'agrobusiness, aux infrastructures. RRR se définit ainsi comme une coalition stratégique d'organisations internationales, régionales et communautaires engagée dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial . A ce titre, sa mission fondamentale consiste à soutenir la lutte des communautés locales et des populations autochtones contre la pauvreté, la marginalisation et de les aider à tirer profit de la terre et des forêts. Telle est la mission que s'assigne l'Initiative des Droits et Ressources. Voilà pourquoi elle demeure plus que jamais sous les projecteurs de l'actualité.

2.2 Relations systémiques entre décentralisation, aménagement du territoire et gouvernance foncière

Les concepts que sont le foncier, la décentralisation, l'aménagement du territoire et les RRI exigent une objectivation en vue de décortiquer les interrelations et inter-agissements basées sur les cohérences de base.

A l'entame, il est important de noter que la décentralisation et la politique d'aménagement du territoire sont deux techniques rompues de gestion des politiques publiques locales. La décentralisation est avant tout une technique mais aussi un instrument de promotion économique et social. D'ailleurs, elle est appliquée au Sénégal avant les indépendances faisant du pays un pionnier et une référence sous régionale en la matière. La décentralisation est une technique avec plusieurs variantes aussi bien institutionnelles, politiques que juridiques Au plan institutionnel, elle fait apparaitre des structures et acteurs locaux appelés à impulser le développement à la base avec comme leitmotiv le principe de la participation.

Cette participation sera la jonction avec la technique d'aménagement du territoire et la décentralisation. Au plan politique, la décentralisation est aussi un modèle de politique de développement avec ses systèmes, ses acteurs, ses stratégies, ses mythes et réalités. Les acteurs de la décentralisation politique sont principalement les élus locaux qui, tout en entretenant des rapports privilégiés avec leur base politique, restent assujettis à des directives politiques de leur parti.

Au plan juridique, la décentralisation est à la base d'un arsenal juridique impressionnant en cohérence avec le droit positif sénégalais ainsi que des conventions internationales. En atteste le code général des collectivités locales de 2013 ainsi que ses futurs décrets d'application en conformité avec l'ensemble des lois et règlements sur la gestion administrative et financière de l'Etat central et dans le respect des principes généraux d'un Etat unitaire décentralisé. Au plan technique, la décentralisation est un modèle économique, développementaliste, qui cherche à mettre en valeur les ressources et potentiels de la base en vue d'un développement local durable. En tant qu'instrument de politique économique et social, la décentralisation vise l'essor d'un développement inclusif et surtout participatif en cohérence avec le principe de subsidiarité. Ce principe postule en réalité que la gestion d'une compétence doit revenir à celui qui est mieux placé pour en assurer l'exercice : cas des collectivités locales pour la gestion des affaires locales.

Quant à l'aménagement du territoire, à l'image de la décentralisation, est quant à lui la mère des stratégies de développement territoriales. Il permet d'organiser l'espace et du coup les stratifications sociales en vue d'assurer une harmonie aussi bien de la nature que des hommes. En organisant et spécifiant les vocations des espaces, la politique d'aménagement du territoire (aussi bien au plan national que local) vise à impulser, à l'image de la décentralisation, le développement. En tant que technique, l'aménagement du territoire permet d'exploiter les ressources locales en vue de produire de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, les disparités entre villes et villages, zones favorisées et défavorisées, sont corrigées par la technique de l'inversion des tendances (aménagements fiscaux pour promouvoir l'implantation de certains investissements dans des zones déshéritées). En effet, point n'est besoin de pousser les acteurs du développement (citoyens, institutions publiques, entreprises privées etc.) vers une zone éco géographique déterminée, il suffit tout simplement de bien aménager l'espace et les reflexes naturels et humains suivront (implantation d'infrastructures structurantes comme les universités, usines etc.). Les habitudes, choix et orientations sociétales dépendent largement de l'aménagement du territoire, car l'espace est le maitre de l'homme et lui imprime une attitude réflexive fluctuante et constitutive de son modèle de vie et même d'interactions avec les siens ou à la nature. En outre, les techniques ainsi que les compétences d'aménagement du territoire sont intrinsèques et intimement liées à la décentralisation. En effet, les collectivités locales sont compétentes pour la définition des politiques locales d'aménagement du territoire. Pour preuve, dans les textes de lois de 1996 portant code des collectivités locales et transfert de compétences, la région assurait la mission d'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire qui devait toutefois être cohérent avec le plan général d'aménagement du territoire élaboré au niveau national.

Les connections avec la décentralisation sont donc vite trouvées. Un autre lien bien plus fort sert de trait d'union entre la décentralisation et l'aménagement du territoire : il s'agit du principe de participation. En effet, aussi bien dans la gestion des affaires locales que lors de la définition des priorités d'aménagement, la participation des acteurs à la base est un impératif réaffirmé par les textes juridiques en vigueur. La participation citoyenne est érigée en principe de base dans l'Acte 3 de la décentralisation. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales qui consacre toute une section (articles 6 et 7) à la participation citoyenne. Cette participation citoyenne est entendue au sens large du terme à travers l'information, la consultation directe ou indirecte (par l'entremise de la société civile).

S'il existe un domaine où cette participation doit être effective, c'est bien le foncier. Le foncier constitue le socle, la base, le fondement de toute initiative de développement. La terre est avant tout un réceptacle avant même d'être une ressource. En tant que ressource-mère, elle accueille et contient toutes les autres ressources de la nature. Base et soubassement de tout développement, la gestion foncière est une particularité en Afrique et prend une propension encore plus accrue au Sénégal. Il en est ainsi lorsqu'on s'aperçoit qu'elle fédère tous les mythes et toutes les représentations du développement ainsi que des interrelations entre les hommes mais aussi entre l'homme et la nature. Le foncier renferme des constantes : des acteurs, des ressources, des règles et des pratiques. Les interrelations entre ces constantes prouvent encore une fois les liens étroits avec la décentralisation et la politique d'aménagement du territoire.

Concernant les acteurs, ce sont les politiques, les collectivités locales, la société civile, les citoyens, les entreprises qui interagissent par et pour le foncier à travers des jeux combinés des acteurs aux enjeux aussi bien économiques que de pouvoir. L'Etat et les collectivités locales jouent un rôle central quant on sait que les terres font partie du domaine public au sens de domaine de l'Etat et de domaine national. Une portion de pouvoir, assez étendue d'ailleurs, est confiée aux collectivités locales dans l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national. Ce partage de pouvoir est une preuve des interactions et relations systémiques entre les acteurs complété par le principe de participation des citoyens. S'agissant des ressources, la terre est la ressource mère et en tant que telle bien convoitée, elle engrange des relations parfois conflictuelles entre les acteurs.

Ces conflits sont parfois des freins au développement mais aussi de véritables baromètres des dynamiques sociales. Ces dynamiques sociales s'apprécient au regard des règles et pratiques de gestion foncière qui ne sont en réalité que le reflet de l'enjeu de la terre comme socle de toutes les relations sociales. Ces règles sont assez souvent traditionnelles mais l'Etat tente tant bien que mal de les juridiciser en mettant en place des règles juridiques. Ces dernières s'appliquent difficilement sur le terrain en raison des résistances socioculturelles. Parallèlement à ces règles, des pratiques assez souvent tolérées se sont imposées en venant concurrencer et parfois même supplanter l'ensemble des règles juridiques préétablies. Dans la gestion foncière, les pratiques ont élu droit de cité sur presque toute l'étendue du territoire depuis l'avènement des textes sur la gestion foncière (en particulier la loi sur le domaine national).

Quant aux RRI, elles constituent des idéaux, des déclarations d'intention, formulées par les organismes de défense des droits de l'homme qui postulent pour une attention accrue aux questions relatives aux droits fonciers et forestiers.

La défense des droits des communautés est un vœu pieux de ces organismes dans la mesure où si elles sont confrontées directement avec les institutions publiques ou privées, elles risquent de perdre leurs droits traditionnels sur les ressources ainsi que de tout avantage découlant de leur exploitation. Or, les liens sacrés qui existent entre l'homme et sa nature (terre et forêt) justifient des droits innés pour ces autochtones dans le partage des ressources. Toutes les conventions internationales tentent de les protéger car ces peuples autochtones de nombreux Etats continuent de subir de graves violations des droits de l'homme. Ils subissent en particulier de fortes pressions sur leurs terres en raison de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière, de la construction de routes et de barrages, des activités de conservation et de celles de l'agro-industrie. Bien que de nombreux Etats possèdent une législation qui reconnaît et protège les droits des peuples autochtones à divers degrés, celle-ci n'est souvent pas respectée, ou bien dans certains autres Etats les lois adéquates ne sont pas mises en place. Toutes ces raisons justifient et légitiment le combat sur la prise en compte des droits des autochtones. Les liens entre les RRI et les autres concepts déjà développés, c'est la concrétisation du principe de participation, du partage équitable des ressources, de la protection des droits des minorités sur leurs ressources. Les politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire sont des instruments et outils techniques qui font du foncier un socle mais doivent toutefois chercher à protéger les droits des autochtones sur leurs ressources foncières et forestières.

3 LES IMPACTS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU FONCIER ET DE LA DECENTRALISATION SUR LA PRISE EN COMPTE DES DROITS DES COMMUNAUTES

Au cours de cette dernière décennie, on a observé un changement dans la gestion des ressources naturelles principalement centralisée vers des modèles plus délégués et surtout plus participatifs connus de manière très générale sous la dénomination de RRI. Cette nouvelle vision s'efforce de renforcer des institutions redevables au niveau local pour l'utilisation et la gestion des ressources naturelles, en donnant les moyens à des groupes locaux de personnes de prendre de meilleures décisions sur l'utilisation des terres et des ressources. Comme elle suppose le transfert de l'autorité sur les ressources naturelles vers les communautés locales, y compris pour ce qui est des ressources potentiellement précieuses comme la faune et le bois, les RRI portent

aussi souvent sur des réformes institutionnelles d'envergure et sur des changements fondamentaux sur le plan du pouvoir. Partant, il devient important d'apprécier la politique foncière d'aménagement du territoire et de la décentralisation sur ces RRI plus précisément sur la foresterie et les droits des communautés.

3.1 Les impacts et limites de l'Acte 3 de la décentralisation

La mise en œuvre de l'Acte III va générer des conséquences certaines sur la distribution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales notamment sur les mécanismes de transferts de compétences domaniales surtout entre l'Etat et les nouvelles collectivités locales (communes et département), sur les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire et éventuellement sur la gouvernance forestière.

3.1.1 Impacts attendus de la mise en œuvre de l'Acte III

Les compétences en matière domaniale, de gestion des ressources naturelles et de l'environnement font parti des neuf domaines de compétences transférées aux collectivités locales par la loi n°96-07. A cet effet, la compétence de gestion des terres du domaine national est transférée, sous le contrôle du représentant de l'Etat, aux communes (zones urbaines) et aux communautés rurales (zones des terroirs). L'Acte III consacre la communalisation intégrale avec l'érection de toutes les anciennes communautés rurales en commune sans aucune forme de distinction entre la commune rurale et la commune urbaine. Cette situation est, pour le moins, problématique en termes de gouvernance foncière parce que la gestion domaniale pratiquée dans les communes est très différente de celle connue en milieu rural où la terre est dédiée à l'habitat rural, à l'agriculture et à l'élevage. Avec le principe de domanialité qui s'applique en milieu urbain, on peut s'attendre à la création d'un domaine privé des communes ou de l'immatriculation des terres du domaine national au nom de l'Etat (lequel les rétrocède à la commune qui mettra en place une commission d'attribution dirigée par le maire et à laquelle prend part la commission domaniale élargie à tous les services déconcentrés de l'Etat (urbanisme, domaines, services fiscaux etc.). L'article 300 du CGCL dispose que les projets ou opérations initiés sur le domaine national par une personne physique, une collectivité locale où toute autre personne morale distincte de l'Etat, sont établis conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national. Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après avis des conseils locaux concernés, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Cette décision est communiquée, pour information, aux conseils locaux concernés.

Cette disposition ne consacre-t-elle pas le vidage de la substance du domaine national ? Seul un avis des conseils locaux concernés est demandé pour mener un projet de développement. Cette disposition très pernicieuse était contenue dans l'ancien code (article 24 de la loi n°96-07) et constitue une porte ouverte pour les investissements directs étrangers agricoles. Les droits collectifs n'auront aucune possibilité d'être reconnus parce que les terres vont être immatriculées au nom de l'Etat qui aura tous les droits et les obligations du propriétaire sur les terres devenues sa propriété privée. L'article 301 du même code précise que ces terrains du domaine national sis dans les communes peuvent être immatriculés au nom de l'Etat et affectés aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs. La propriété des terrains immatriculés reste à l'Etat dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines. Toutefois, la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements est présidée par le maire. La composition des membres de cette commission est fixée par décret.

Le niveau décentralisé est sans nul doute l'échelle le plus pertinent pour une gestion de proximité d'une ressource d'utilisation quotidienne comme la terre. C'est ainsi qu'au Sénégal, aucune des réformes (1996, 2013) n'a remis en cause la décision du législateur de confier la gestion des terres du domaine national au conseil rural depuis 1972. Mais si la collectivité locale doit gérer le foncier, en a-t-elle les moyens ? Dispose-t-elle les outils adéquats pour y parvenir ? Il n'est pas évident que les collectivités locales aux ressources humaines et financières souvent étriquées disposent des instruments idoines de gouvernance foncière et d'expertise pour les manier convenablement. Lorsque le registre foncier est plus ou moins tenu à jour, il n'est général pas adossé à un cadastre foncier permettant de dresser la cartographie des occupations foncières et des activités qui s'y exercent. Il n'existe généralement pas d'outils de suivi des affectations et des désaffectations, encore moins de grille d'appréciation des rapports de genre dans l'accès à la terre quand bien même la Constitution pose le principe de l'égalité des sexes dans ce domaine.

Par ailleurs, l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités locales au plan institutionnel. Du point de vue de sa dimension spatiale, cette compétence est indissociable au foncier. Dans la conception traditionnelle dominante, la terre n'est pas seulement un bien économique, mais également comme une ressource sociale et culturelle. Elle constitue un facteur important dans la construction de la cohésion nationale et de l'identité sociale. C'est une ressource limitée dont on ne peut augmenter la consistance. C'est pourquoi, elle doit être administrée et gérée de façon transparence et rationnelle et avec l'implication des différents acteurs. La prépondérance des enjeux fonciers au Sénégal résulte de l'inadéquation du

cadre juridique et institutionnel avec les besoins des différents acteurs, ce qui a pour conséquence d'entraîner des pratiques locales qui s'éloignent des textes législatifs. Les occupants du domaine manifestent une volonté légitime de sauvegarder leurs terres et exigent beaucoup plus de transparence et d'implication dans l'administration et la gestion des terres.

Il se pose alors la question de savoir si l'occasion de la réforme de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire a été saisie pour apporter des solutions idoines et apaisantes à la lancinante question foncière. Même si l'Acte 3 de la décentralisation a pris en compte au niveau législatif la dimension aménagement du territoire, il semble aujourd'hui que les pouvoirs publics semblent donner la primeur à « la territorialisation des politiques publiques » qui vient concrétiser une vision nouvelle de l'aménagement du territoire. Toutefois, cette dimension de la réforme très chère au Président Macky SALL n'a pas encore reçu toute l'effectivité nécessaire malgré son expérimentation en Casamance. De même, l'avant-projet de loi d'orientation sur le développement durable des territoires, partie intégrante de la réforme de l'Acte 3 a d'ailleurs été reporté au-delà des élections locales de juin 2014.

3.1.2 Défis posés par l'Acte 3 de la décentralisation

Cette réforme phare et ambitieuse de l'Acte 3 de la décentralisation, au-delà des impacts attendus, met en avant certaines interrogations dont des solutions idoines méritent d'être trouvées dans le souci de la prise en compte des droits des communautés sur l'accès aux ressources naturelles. Il s'agit en particulier de la problématique du découpage territorial,

3.1.2.1 Découpages territoriaux et sociologie foncière

Le découpage du territoire en collectivité locale s'effectue le plus souvent dans l'ignorance ou la méconnaissance des réalités foncières coutumières. Pour le paysan, principal occupant du domaine, la frontière foncière n'est pas géographique mais communautaire. Et cette conception résiste aux découpages administratifs.

A titre d'illustration, certaines populations de la communauté rurale de PalmarinFacao disposent de terres dans la communauté rurale voisine de Fimela qu'elles exploitent effectivement. Lorsque qu'un conflit foncier a éclaté entre populations de Palmarin mais dans la communauté rurale de Fimela, il s'est posé la question de savoir quel est le conseil compétent pour intervenir : celui de la communauté d'origine (territorialement incompétent) ou celui de la communauté d'accueil (sociologiquement disqualifié)? De même, des populations de la

communauté rurale de Gnibi (Région de Kaffrine) exploitent des terres dans celle de Mboss et leur mainmise sur ces terres « étrangère » n'a jamais été contestée. Enfin, les contestations frontalières entre Ouadiour et Gossas, entre Mbellacadio et Djilas entre autres sont révélatrices du forcing administratif commis au détriment des réalités communautaires et foncières.

En outre, une discordance entre la réglementation étatique et les réalités foncières est à la base de ces choix politiques parfois aux antipodes des particularités sénégalaises. En effet, la politique de décentralisation se réalise suivant des règles dites modernes et d'inspiration coloniale. Antony Allot note que : « *Qu'elles aient été inchangées ou remplacées par une législation adoptée après l'indépendance, les lois en vigueur actuellement dans les États africains maintenant indépendants, sont la reprise des dispositions antérieures à l'indépendance* ». La reproduction automatique du système métropolitain est une donnée constante dans la plupart des États africains. En Afrique subsaharienne, «*cette tendance à la reproduction du système français témoigne de la défaillance de l'inventivité juridique* ». Non contents d'avoir construit le système actuel sur les ruines du système colonial, les États africains, pour la plupart, continuent de s'inspirer du dispositif décentralisé actuellement en vigueur chez l'ancienne puissance coloniale, se contentant ainsi d'une «décentralisation importée ».

C'est avec ces instruments juridiques importés qu'on cherche à réglementer le foncier. Ce faisant, la réglementation foncière (du reste dispersée) ignore les réalités sociologiques de l'accès à la terre et nie les droits collectifs séculaires qui s'exercent sur la terre. C'est ainsi que la loi sur le domaine national (d'inspiration socialiste), après un demi siècle de mise en œuvre, n'a jamais été totalement acceptée par ses destinataire qui continuent à appliquer le droit foncier coutumier sous le regard impuissant du représentant de l'Etat. Malheureusement, cette loi a été reconduite comme base de la gestion foncière par les collectivités locales en milieu rural notamment.

3.1.2.2 La communalisation intégrale : une source de confusion potentielle dans la gouvernance foncière

Dans l'ancienne loi de 1996 les conditions d'accès au foncier étaient distinctes selon qu'il s'agit d'une commune ou d'une communauté rurale. Dans la communauté rurale, pour bénéficier d'une affectation de terre, il fallait adresser une demande au conseil rural qui s'appuie sur la commission domaniale (entièrement composée d'élus outre le chef de village) pour l'accepter ou la refuser. Dans la commune, les demandes foncières sur le domaine national sont

adressées au maire présidant une commission d'attribution essentiellement composée d'agents des services techniques de l'Etat impliqués (domaines, cadastre, urbanisme, etc.).

Le foncier urbain et le foncier rural, en dépit de quelques préoccupations communes, répondent à des logiques fondamentalement différentes. A partir du moment où l'appellation de « commune » est appliquée aux anciennes communautés, il se pose la question de savoir à partir de quel moment un espace foncier donné va basculer du rural à l'urbain et donc changer de droit applicable. Dans une commune rurale qui s'urbanise, quelle sera la frontière spatiale entre l'application du « droit foncier urbain » et du « droit foncier rural »?

C'est comme si la ruralité était péjorative et qu'il fallait émanciper artificiellement les communautés rurales en les faisant bénéficier de l'appellation de commune apparemment plus avantageuse. Jusque-là, la commune était assise sur un espace réduit avec une vocation essentiellement urbaine (habitat, services, voirie, espaces verts, etc.) alors que la communauté rurale correspond à de vastes espaces à faible densité humaine et à vocation essentiellement agricole. Ainsi, certaines communautés rurales font plus de 100 fois la superficie de la commune la plus proche. La commune comprend généralement une dizaine de quartiers alors que certaines communautés rurales comportent plus d'une centaine de villages dont certains sont même divisés en quartiers qui, du point de vue de la taille, n'ont rien à envier aux quartiers de ville. A chaque fois qu'une commune nouvelle était créée, son territoire correspondait généralement au village-centre de la communauté rurale plus peuplé et animé que les autres (Mpal) ou à un village doté d'une population et d'activités économiques suffisamment denses (Cayar) pour susciter une autonomie fiscale et justifier l'érection d'un certain nombre d'édifices à vocation urbaine.

La communalisation universelle crée des confusions inextricables parce qu'elle soumet la communauté rurale devenue commune à des règles qui n'ont de sens que dans un espace de densité urbaine. Ce constat est patent en matière foncière. Par exemple, l'article 2 de la loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction dit bien que «*Nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire des communes, ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme.*» Faut-il alors admettre que l'éleveur de Namarel, parce qu'il est dans la commune de GamadjiSaré, doit, pour construire sa case dans un espace totalement inoccupé, requérir un permis auprès du maire ?

Pour Sidy Mohamed Seck, « La définition et les réalités d'un quartier sont très différentes de celles d'un village. Certains villages comprennent déjà plusieurs quartiers parfois très anciens et bien structurés : que deviendront-ils dans l'Acte 3 ? Des distances parfois très importantes séparent les villages dans les communautés rurales [devenues commune] ; la faiblesse actuelle des infrastructures et moyens de communication soulève des problèmes importants de structuration de l'espace et de développement d'une vie de relations. De plus, les villages traduisent des réalités historiques et sociologiques ainsi que des relations de pouvoirs assez complexes qu'il peut être très difficile de fondre dans une même entité territoriale (la commune). Les communautés rurales ont su jusqu'ici « composer tant bien que mal » avec ces situations et maintenir les équilibres entre les villages, leurs terroirs et leurs pouvoirs. Il n'est pas évident qu'il puisse en être ainsi avec les communes. Le quartier n'est pas le village et la fonction de chef de village renvoie à une représentation sociale et à une légitimité différente de celle d'un chef de quartier. Toutes ces questions ne sont guère suffisamment réfléchies, anticipées et documentées. L'urgence et les échéances électorales ne sauraient justifier la précipitation.

3.2 Les impacts sur la gestion forestière

Dans une perspective de renforcer la volonté et les actions politiques en faisant avancer les réformes de tenure forestière par les institutions de gouvernance forestière et foncière, les RRI se posent comme un nouvel élan dans les politiques de lutte pour la protection des ressources naturelles. Ainsi, compte tenu des objectifs visés le Sénégal à travers sa réforme sur le code forestier a entendu l'inclure dans sa politique globale de décentralisation et d'aménagement du territoire et mettre en cohérence les différents textes existants en l'espèce. Cette situation est bien résumée par l'exposé des motifs du code forestier qui se pose en ces termes : la conservation, la protection et la valorisation de l'Environnement et des Ressources naturelles dépendent, dans une large mesure, de la responsabilisation des populations et des collectivités locales. A cet effet, la loi n° 98 – 03 du 08 janvier 1998 portant code forestier et son décret d'application ont pris en compte les changements apportés par les textes de 1996 sur la décentralisation notamment le décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 qui consacre le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'Environnement et de gestion des Ressources naturelles.

Toutefois, son application a décelé la nécessité d'approfondir et de clarifier certaines dispositions et de renforcer l'implication du secteur privé dans la gestion de l'Environnement et des Ressources naturelles. Par ailleurs, l'Etat du Sénégal doit se conformer à ses engagements internationaux liés aux

conventions internationales, accords, protocoles et déclarations multilatéraux en matière d'Environnement notamment la Convention Cadre sur les Changements climatiques (CCNUCC), la Convention Cadre sur la Diversité Biologique (CDB), la Convention Cadre pour la Lutte Contre la Désertification (CLCD) et la Convention sur le Commerce international des Espèces de la Faune et de la Flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Compte tenu de ce qui précède, certaines dispositions de la loi 98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier doivent être modifiées ou remplacées. Cette ambition des pouvoirs politiques s'est manifesté clairement dans le projet actuel de code forestier qui procèdent à la légalisation des conventions locales en tant qu'outils locaux et participatifs de gestion des ressources forestières d'une part, et d'autre part, par l'implication du secteur privé dans la gestion du domaine forestier. En outre, les redevances forestières sont partagées entre l'Etat, les collectivités locales, les organisations d'exploitants forestiers et les autochtones. En effet, le projet de code forestier (version 2014) prévoit une répartition des recettes forestières entre l'Etat et les collectivités locales. En atteste les dispositions qui détaillent que dans les forêts de terroir aménagées, 20% des redevances reviennent à l'Etat, 30% à la collectivité locale et 50% au Fonds local d'aménagement du massif forestier concerné. Et dans les forêts classées aménagées en co- gestion, 80% des redevances reviennent à l'Etat et 20% aux collectivités locales.

Il est impératif de signaler que le régime juridique des forêts au Sénégal exclut les droits des communautés à s'approprier les ressources forestières. Exception est toutefois faite des usages naturels des populations : ramassage des bois morts, récolte des fruits etc. Toutefois, il apparait que dans la vague de changements relatifs à la nouvelle politique de décentralisation et de développement local, la question et la protection des droits des communautés des droits des communautés restent très insuffisamment prises en compte. Néanmoins, les perspectives offertes par le projet de code forestier tentent de corriger cette discrimination des autochtones dans le partage des recettes provenant de l'exploitation forestière.

3.3 Les impacts sur les droits des communautés

« Bien que la terre et toutes les créatures inférieures appartiennent en commun à tous les hommes, chacun garde la « propriété » de sa propre « personne ». Sur celle-ci, nul n'a de droit que lui-même. Le « travail » de son corps et « l'ouvrage » de ses mains, pouvons-nous dire, sont vraiment à lui. Toutes les fois qu'il fait sortir un objet de l'état où la Nature l'a mis et l'a laissé, il y mêle son travail, il y joint quelque chose qui lui appartient et de ce fait il se l'approprie. Cet objet, soustrait par lui à l'état commun dans lequel la Nature l'avait placé, se voit adjoindre par ce travail quelque chose qui exclut le droit commun des autres

hommes. Sans aucun doute, ce travail appartient à l'ouvrier ; nul autre que l'ouvrier ne saurait avoir de droit sur ce à quoi le travail s'attache, dès lors que ce qui reste suffit aux autres, en quantité et en qualité ». Cette lecture de LOCKE du droit de propriété sur les terres et les ressources naturelles résume la stratégie globale des RRI dont l'un des piliers est l'association et la reconnaissance des droits des communautés sur les ressources forestières. Ainsi, lors du 13ème Dialogue Régional sur les Forêts, la Gouvernance et le Changement Climatique, les Etats et les institutions régionales africaines ont reçu recommandation dans l'élaboration de leurs politiques de développement de donner effet aux RRI au niveau communautaire en associant les populations locales. Cet objectif passe par un certain nombre d'engagement de la part des Etats.

Reconnaître que les réformes sur la tenure foncière et forestière, qui prennent en compte les droits coutumiers et les droits de l'homme, sont essentielles pour le développement durable. Autrement dit, il convient d'associer à l'objectif de protection des ressources naturelles la promotion des droits fondamentaux des communautés :

- A travers un processus multi-acteurs, fixer les objectifs pour l'appropriation des terres forestières par les communautés et développer une stratégie et un plan pour atteindre ces objectifs ;

- Accélérer les réformes politiques sur la tenure forestière, le commerce et le marché, avec une attention particulière sur les droits des communautés, des femmes, des minorités, et des groupes marginalisés ;

- Entreprendre de telles réformes à travers un processus participatif et multi-acteurs (en intégrant notamment les femmes, les minorités, et les groupes marginalisés) dans la cadre d'un processus de réforme/d'élaboration de politique d'aménagement du territoire ;

- S'assurer que les réformes sur la tenure forestière sont en harmonie avec l'ensemble des réformes sur la tenure foncière, informées par l'Initiative sur les Politiques Foncière de l'Union Africaine et de l'ensemble des institutions communautaires. Cela implique pour les Etats à apprendre à partir des expériences d'autres pays sur l'élaboration des politiques et lois sur la tenure forestière et le développement.

- Créer un environnement propice pour le développement et disposer des mécanismes de financement accessibles aux femmes, aux minorités et aux groupes marginalisés ;

- Réviser les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), avec une attention particulière sur la tenure forestière.

Par ailleurs, il est également attendu des institutions Régionales Africaines leur plan d'harmonisation de prendre suffisamment en compte les droits de tenure forestière des communautés à travers les processus multi-acteurs et de se fixer des objectifs ambitieux pour la propriété des terres en forêts par les communautés (par exemple un pourcentage qui pourrait être atteint d'ici à 2015) en mettant en place des stratégies et plans d'actions pour atteindre ces objectifs. Dans des pays comme le Sénégal où les forêts n'appartiennent pas aux communautés, il échait de se fixer un objectif ambitieux pour une reconnaissance légale des droits des communautés et le renforcement de leurs prérogatives sur des terres en forêts. Dans les pays où les communautés ont déjà un certain pourcentage dans la propriété des terres, se fixer comme objectif au moins de doubler la superficie des terres qui appartiennent aux communautés dans un futur proche

Egalement, ces institutions doivent intégrer les droits de tenure forestière des communautés dans la Charte Foncière de la CEDEAO et l'Initiative des Politiques Foncières de l'Union Africaine (UA), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Commission Economique Africaine (CEA).

Toutefois, ces recommandations tardent à être appliquées dans les Etats car, «l'une des erreurs d'interprétation liée au concept de peuples autochtones est de penser que défendre la protection des droits des peuples autochtones revient à vouloir accorder des droits particuliers à certains groupes ethniques au détriment des droits des autres groupes vivant à l'intérieur d'un même État. Il ne s'agit pas de cela. La question n'est pas d'accorder des droits particuliers…. la question est que certains groupes marginalisés sont discriminés sous différentes formes à cause de la spécificité de leur culture, de leur mode de production et de leur position marginale à l'intérieur de l'État. Une forme de discrimination dont les autres groupes présents dans l'État ne souffrent pas. La demande de ces groupes marginalisés de protéger leurs droits est une demande légitime pour atténuer une forme particulière de discrimination ». Ainsi, en considérant les forêts comme un potentiel économique non exploité, les gouvernements oublient souvent les populations qui y sont établies. Partant, les droits d'accès, de gestion, d'extraction, d'aliénation, d'exclusion et de sanctions sont encadrés par la législation étatique et appréciée par les communautés locales comme une hérésie face à une gestion coutumière sécularisée.

Au Sénégal, l'adoption d'un nouveau code forestier et d'un nouveau code des Collectivités Locales constituent une étape vers l'implication effective des droits des communautés dans les politiques de développement et des initiatives de protection des ressources forestières. L'impact attendu au final est donc de plus en plus déprécié et appelle à définir des canevas pour une meilleure prise en compte des droits des communautés. Dans cette perspective, les Nations Unies ont adopté une déclaration sur les droits des peuples autochtones relatifs aux Droits fonciers. Cette mesure importante est accompagnée par l'adoption des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la Sécurité Alimentaire Nationale en mai 2012. Cet engagement international grandissant reste cependant toujours insuffisant, en faveur de la reconnaissance des droits de tenure forestière des communautés locales.

4 RECOMMANDATIONS

L'acte 3 de la décentralisation ouvre une ère nouvelle aux collectivités locales (au regard de ses ambitions et options stratégiques) qui désormais à travers divers mécanismes peuvent poser des jalons allant dans le sens d'une mise en valeur des potentialités naturelles dont elles regorgent. Ainsi, on pourrait constater que cette innovation (territorialisation des politiques publiques, accroissement des moyens financiers des collectivités locales etc.) posée par l'actuel gouvernement sénégalais cadre bien, en théorie, avec les règles et principes qui reposent sur la scène internationale l'exigence et l'urgence d'une appropriation des ressources naturelles par les ayants droits condition indispensable pour une réduction de la pauvreté, des famines et dans une certaine mesure des revendications identitaires aux conséquences parfois dramatiques. Dans ce cadre, de multiples initiatives visant à assurer une répartition équitable des ressources et des richesses entre les peuples ont vu le jour. Leur ligne de mire demeure le droit des populations locales à disposer de leurs ressources conformément aux lois et règlements en vigueur au sein des Etats. Pour parvenir à cette fin, des plans d'aménagement du territoire ou des terroirs s'imposent car ces derniers permettraient de faire ressortir toutes les potentialités naturelles et économiques en vue de dessiner des schémas rationnels qui rendraient possible leur exploitation dans la sauvegarde des intérêts des populations et dans la préservation des droits des générations futures.

Le nouveau modèle de gouvernance foncière qui doit découler de cette réforme de l'Acte 3 de la décentralisation exige une refonte totale du cadre juridique global de gestion des terres au Sénégal. Sans cette réforme, le *statut quo* risque

de perdurer et les institutions nouvelles (départements, communes), en dépit des nouvelles compétences et perspectives de développement local, risquent de subir les échecs répétés face à une sociologie foncière rebelle et offensive. En effet, l'élaboration de plans d'aménagement des terroirs dictera aux autorités locales la mise en place d'une nouvelle planification foncière qui reposera sur les règles de bonne gouvernance et de transparence. Une politique de répartition équitable des ressources naturelles va inculquer chez les ayants droits une culture visant à demander des comptes aux gestionnaires des collectivités locales et ce faisant, ces derniers s'efforceront toujours à inscrire leurs actions sur les règles d'éthique et de morale. Ces règles qui s'imposent progressivement au Sénégal prennent leurs sources dans sa Constitution qui systématisant les différentes déclarations internationales, régionales à travers le préambule ont vocation à s'appliquer à l'échelon local.

Il est aussi important que l'aménagement du territoire soit en parfaite adéquation avec les réalités sociologiques des hommes et des espaces afin que tous les secteurs de la vie surtout rurale (agriculture, élevage, pêche, commerce etc.) soit intégrés dans des plans d'aménagement concertés et soucieuse d'un développement durable. La localisation des droits et libertés contenus dans la charte nationale semble être la préoccupation de l'actuel Gouvernement si l'on se réfère à ses déclarations d'intention. Le poumon institutionnel qui aura la charge de fédérer l'ensemble des textes inhérents à la gestion des ressources naturelles des collectivités locales doit être vidé de tous éléments pouvant gêner son fonctionnement régulier et le cadre juridique et règlementaire rationalisé aux fins de la concrétisation de cette réforme sénégalaise.

L'effectivité de tous les principes prônés permettra de faire rebondir en avant les collectivités locales qui avec le temps deviendront des pôles économiques et fermeront les pages relatives aux inégalités et disparités entre leurs ressortissants. A ce niveau, l'émergence et l'accompagnement par une société civile foncière forte doit être de mise afin que la défense des droits collectifs soit un combat porté au niveau des sphères de décision par des structures engagées pour une veille juridique sans cesse.

5 NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Abdoul Aziz Sow, Droit et pratiques des conventions locales au Sénégal : décentralisation, gestion des collectivités locales des ressources naturelles et environnementales, Presses Académiques Francophones, 2012, 68 p

Abdoul Aziz Sow, L'effectivité du droit de l'environnement au Sénégal, ANRT, LILLE, 2011, 585 p.

Abdoul Aziz Sow « Décentralisation, domanialité nationale et gestion des conflits fonciers à l'aune du pluralisme juridique au Sénégal », www.senedeveloppementlocal.com

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples « Peuples autochtones d'Afrique : les peuples oubliés ? », CADPH et IWGIA, Banjul et Copenhague, 2006.

Décentralisation : entre dynamiques locales et mondialisations, Cahier n°27, Paris, 2001

Jacqueline Damon, John O. Igué S/D « L'Afrique de l'Ouest dans la compétition mondiale. Quels atouts possibles ? » Editions Karthala 2003.

Jean-Daniel Cesaro, Gérard Magrin, Olivier Minot, « Atlas de l'élevage au Sénégal. Commerce et territoires », Dakar 3 août 2010.

Joseph Comby, Vocabulaire foncier, n°136 d'Etudes foncières.

Rosnert Ludovic Alissoutin, Aménagement du territoire et décentralisation, Séminaire DEA Droit de la décentralisation et gestion des collectivités locales, UGB, 2010.

Tournant décisif, quel futur pour les populations et les ressources forestières au sein du nouvel ordre mondial ?, Initiative des Droits et Ressources (RRI), Washington, 2012.

Valérie COUILLARD, Jérémie GILBERT, Justin KENRICK, Christopher KIDD, Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques, mars 2009.

White, Andy et Alejandra Martin, A qui appartiennent les forêts du monde? Washington, DC : Tendances forestières, 2002.

www.standsressourcesright.org/fpt

Yves Madiot, Aménagement du territoire, Masson, Paris, 1979.