



Initiative Prospective Agricole et Rurale

**NOTE D'ORIENTATION SUR L'IMPORTANCE
DE LA PRISE
EN COMPTE DES DROITS FONCIERS
COMMUNAUTAIRES DANS LE PROCESSUS DE
REFORME FONCIERE**

Dr Rosnert Ludovic Alissoutin
Chargé de cours et chercheur à l'UGB

2014

Etude réalisée avec le soutien financier de RRI



SOMMAIRE

1	REPERES HISTORIQUES.....	5
2	UN CONFLIT DE LOGIQUE PROFOND ET PERSISTANT SUR LA NATURE DES DROITS FONCIERS.....	8
3	SAUVEGARDER LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS, POURQUOI ?	10
4	DEFENDRE LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS, COMMENT ?.....	11
4.1	Les initiatives en cours	11
4.2	Les perspectives.....	14



INTRODUCTION

Le foncier est une question qui passionne. Il est source de solidarités, mais aussi de conflits et d'affrontements, devenant tantôt une dynamique, tantôt une dynamite. La relation de l'homme à la terre dans les sociétés africaines relève de considérations culturelles et culturelles que la science n'arrive pas à cerner totalement. Mais au-delà de ses aspects anthropologiques, le foncier pose une question objective de développement : quels systèmes, quels mécanismes pour une exploitation apaisée et rationnelle des ressources foncières ? Cela revient à s'interroger sur la nature (droits individuels ou droits collectifs) et l'étendue (droit d'usage, titre foncier) des prérogatives des occupants et des exploitants de parcelles de terre.

Il n'a jamais été possible de donner des réponses claires et consensuelles à ces interrogations en raison de la discordance persistante entre la légalité foncière nationale et les légitimités foncières locales. Une telle équation doit pourtant, au nom de la paix sociale et du développement économique, trouver une solution durable, mais à condition que les problèmes qu'il renferme soient bien posés.

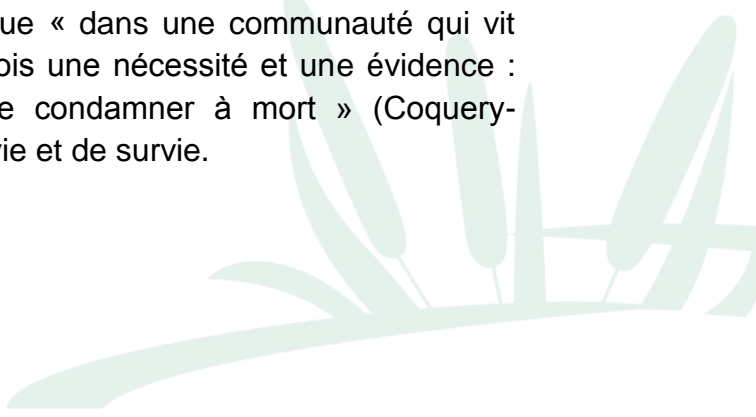
Problèmes posés

Il n'est plus permis, aujourd'hui, de nier l'existence d'un malaise foncier généralisé, né d'un conflit de logique entre des droits fonciers modernisés (accordés par l'Etat) de nature essentiellement individuels et des droits traditionnels (souvent auto octroyés par le paysan) de nature essentiellement collectifs ou communautaires. Comment préserver certains intérêts, notamment ceux de groupes qui, légalement ou non (aux yeux du droit positif) occupent la terre depuis plusieurs générations ? Comment, d'un coup de baguette législative, supplanter des pratiques foncières ancestrales reconnues par les populations comme étant le droit ? Mais il faut admettre que tout n'est pas positif dans les droits coutumiers fonciers tels qu'ils ont été pratiqués jusque-là. C'est pourquoi, leur reconnaissance éventuelle, tout en respectant le savoir local en la matière et les droits des premiers occupants, doit prendre en compte la diversité des intérêts en jeu. Une telle précaution devrait permettre d'éviter les expériences ratées de reconnaissance des droits collectifs au Kenya et à Madagascar.

La notion de droit collectif devrait être bien comprise et différenciée des concepts connexes. Pritchard (2003) admet que le droit foncier coutumier est

le cadre de droits, de règles et de responsabilités fondé sur les coutumes et pratiques communautaires, qui régit la propriété et la gestion des terres, territoires et ressources d'une communauté. Ces droits coutumiers reposent essentiellement sur le concept de droits collectifs en ce sens que la terre est possédée et gérée par l'ensemble du groupe. La notion de droit coutumier indique les fondements des règles appliquées (la coutume, la religion, les pratiques, les traditions) alors que celle de droit collectif désigne la nature des droits exercés sur la terre (en distinguant la propriété collective de la propriété individuelle). Les observateurs utilisent invariablement les notions de droit collectif et de droit communautaire en matière foncière, mais on peut noter que ce qui est collectif n'est pas forcément communautaire dans la mesure où des portions de terres peuvent être contrôlées par des segments de la communauté. C'est ainsi que dans la plupart des sociétés africaines, les femmes, membres de la communauté ainsi que d'autres catégories sont exclues de la maîtrise foncière (Alissoutin et Thioune, 2014). Tentant une clarification conceptuelle à ce propos, des auteurs invitent à éviter la confusion entre un bien collectif et un bien commun (Polepole, 2013). Un bien serait commun lorsqu'il constitue la propriété commune de plusieurs personnes qui y possèdent des portions de droit de propriété bien défini. Un bien collectif par contre serait celui qui n'appartient à personne, mais qui appartient à l'ensemble de la communauté prise indistinctement. Les membres de la communauté y exercent alors des droits leur permettant d'en tirer bénéfice conformément aux règles adoptées et respectées par tous. Le dénominateur commun entre droits collectifs et droits communautaires est l'effacement de l'individu au profit du groupe. L'enjeu n'est donc pas l'appropriation privative, mais le contenu des règles qui organisent l'accès au foncier, à l'intérieur du groupe, en fonction de l'usage ou de l'intérêt que l'on escompte en tirer (RocheGude, 2005).

La réflexion autour de la réforme foncière en préparation ne peut ignorer la question de la sécurisation foncière, et donc l'éventualité de la privatisation (ne serait-ce que partielle), solution proche de l'individualisation des droits fonciers. La conséquence la plus redoutée de la privatisation des terres du domaine national, est celle qui consiste à priver d'accès à la terre les populations démunies qui occupent les parcelles avec la conviction de détenir un droit de propriété familiale traditionnelle hérité du premier occupant. Coquery-Vidrovitch rappelle à ce sujet que « dans une communauté qui vit d'agriculture, le droit à la terre est à la fois une nécessité et une évidence : exclure un paysan de la terre, c'est le condamner à mort » (Coquery-Vidrovitch, 1982). La terre est source de vie et de survie.



Sachant, sur toute l'étendue du territoire, les droits exercés sur les terres sont essentiellement collectifs, ce qui montre une pratique généralisée comme source incontournable du droit, comment, tout en répondant aux autres préoccupations de la réforme foncière à venir, préserver ces droits collectifs ?

Initiative prospective agricole et rurale (IPAR) a retenu de réfléchir à cette question à travers une étude de référence.

Objectifs visés

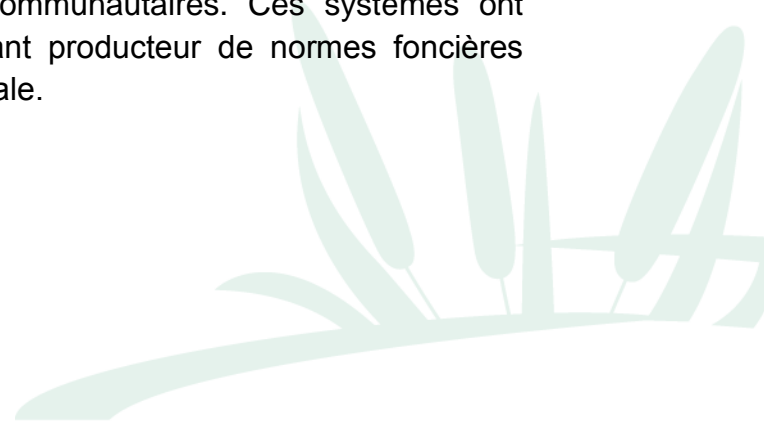
Il s'agit de produire une note de référence sur les arguments clés en faveur de la reconnaissance des droits collectifs dans la perspective de la réforme foncière au Sénégal. L'idée est de montrer la nature et l'utilité de ces droits collectifs et d'analyser les mécanismes pour instaurer dans la réforme une sécurité foncière collective.

Méthodologie

La méthodologie adoptée a été essentiellement documentaire. Elle a consisté à passer en revue les productions scientifiques nationales sur la question et à analyser les expériences similaires dans d'autres pays notamment de la sous-région.

1 REPERES HISTORIQUES

Un bref rappel historique est utile dans la mesure où il permet de comprendre la résistance des systèmes fonciers communautaires. Ces systèmes ont préexisté à l'Etat sénégalais indépendant producteur de normes foncières dites modernes, mais d'inspiration coloniale.



Il faut distinguer trois grandes périodes : avant, pendant et après la colonisation.

Dans la conception traditionnelle, la terre représente un patrimoine sacré, collectif, inaliénable. Les modes de contrôle du foncier étaient la découverte et la conquête essentiellement. La terre était généralement contrôlée par le premier occupant. Pour délimiter l'espace placé sous son autorité, le premier occupant utilisait le feu (droit de feu) ou le cheval (droit de sabot). Mais, loin de s'accaparer des terres conquises, il en affectait des parcelles aux membres de la communauté des personnes qui le rejoignent par la suite. Ces occupants, acquièrent ainsi un droit de culture (droit de hache). Les détenteurs de terres pouvaient les prêter ou les louer aux membres de la communauté qui n'en avaient pas moyennant parfois des redevances souvent en nature (partage des récoltes). Ainsi, au fur et à mesure, chaque famille s'identifie à un espace foncier. Les droits qui s'exercent sur la terre étaient donc collectifs et familiaux et non individuels. Ils étaient dictés par la double logique d'indentification de l'individu au groupe et d'identification du groupe à la terre. Raymond Verdier disait à ce propos que « la terre se parentalise et la parenté se territorialise » (Verdier, 1971).

L'essentiel était de cultiver la terre pour la survie du groupe et non de la posséder au sens du droit de propriété privé. La propriété individuelle telle qu'elle se conçoit aujourd'hui n'existait pas dans le droit foncier coutumier. Dans la société traditionnelle, les droits des individus sont subordonnés à ceux du groupe. La valorisation du groupe est due à sa permanence, les individus étant éphémères. L'individu n'est pas une institution car il disparaît. C'est la permanence du groupe qui fonde sa supériorité sur les individus contingents. Le groupe constitue l'architecture de la société alors que les individus n'en constituent que les éléments. Pour Guy Duby, « Dans la société féodale, celui qui tente de s'isoler du groupe est suspect ; il est fatalement conduit à faire le mal en raison de la solitude dans laquelle il se fourvoie » (Duby, 1985).

Ainsi, la terre était un bien collectif, inaliénable et transmissible à l'intérieur du groupe qui la contrôle. Cela est important à retenir car c'est dans les résistances coutumières qu'il faut rechercher les principales causes de l'ineffectivité du droit foncier moderne.

Le droit foncier colonial se caractérisait par le contrôle des terres par la puissance coloniale et la tentative d'introduction du droit de propriété inspiré

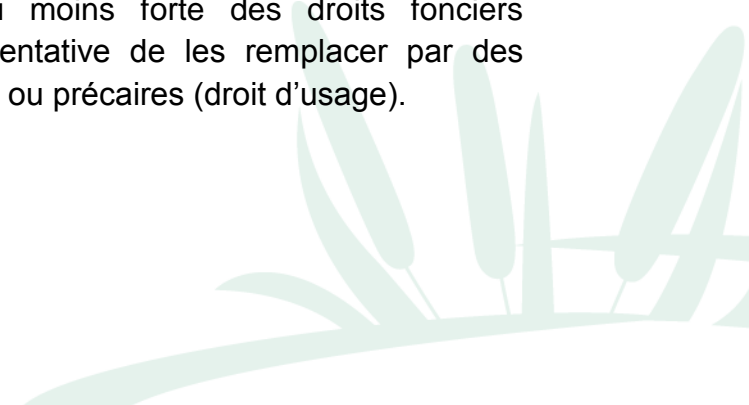
du code civil français. Propriétaire éminent de toutes les terres vacantes et sans maître, des terres inexploitées ou abandonnées depuis dix ans, l'Etat colonial refuse dans un premier temps de reconnaître la réalité des droits fonciers coutumiers trouvés sur place et invite les populations à les faire reconnaître par lui. Mais, celles-ci, en général, n'ont pas éprouvé le besoin de faire reconnaître leurs droits par l'obtention de titres administratifs. L'Etat colonial a fini par admettre la légitimité de certains droits fonciers coutumiers par la procédure de constatation prévue notamment par les décrets numéros 55-580 du 20 mai 1955 et 56-704 du 10 Juillet 1956. Il faut donc retenir que la tentative du colonisateur d'introduire le droit de propriété foncière individuelle s'est heurté au manque d'information et aux résistances coutumières.

Après la colonisation, l'Etat a adopté plusieurs lois pour répartir le territoire national en plusieurs domaines et déterminer les règles d'accès à la terre. C'est ainsi que fut adoptée, dès 1964, la loi sur le domaine national.

L'Article premier de cette loi définit le Domaine National. Il s'agit «des terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi». Ainsi la loi a défini le Domaine National en procédant par élimination ; toutes les terres qui n'entrent pas dans les catégories qu'elle cite (domaine public et titre foncier), constituent «de plein droit» le Domaine national.

Les règles d'administration de ces terres varient en fonction de la catégorie dans laquelle elles sont classées. C'est ainsi que les zones urbaines, les zones pionnières et les zones classées relèvent des structures de l'Etat. En revanche les zones de terroirs sont gérées, sous l'autorité de l'Etat, par le Conseil rural (qui devient conseil municipal par le fait de la nouvelle réforme dite Acte 3), dans les conditions fixées par les Décrets d'application, notamment ceux n° 64-573 du 30 Juillet 1964 et n° 72-1288 du 27 octobre 1972. Le conseil affecte les parcelles de terres aux individus qui en font la demande.

Ainsi, le dénominateur commun à la période coloniale et au Sénégal indépendant est la négation plus ou moins forte des droits fonciers communautaires accompagnée d'une tentative de les remplacer par des droits individuels définitifs (titres fonciers) ou précaires (droit d'usage).



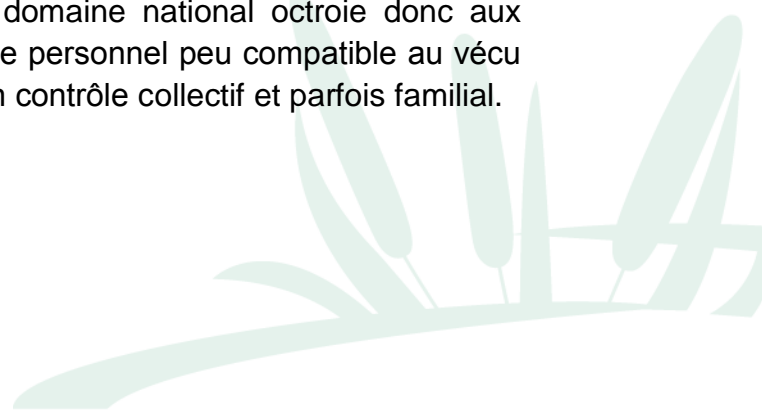
2 UN CONFLIT DE LOGIQUE PROFOND ET PERSISTANT SUR LA NATURE DES DROITS FONCIERS

A juste titre, le Conseil National de Concertation des Ruraux estime que la gestion foncière au Sénégal se caractérise par les survivances du droit coutumier, un environnement juridique flou et des choix juridiques peu favorables aux exploitations familiales agricoles.

La loi sur le domaine national (Loi n° 64-46, JORS n° 3292 du 11 juillet 1964 : 905 et 906) a posé un certain nombre de règles :

- sur les terres du domaine national situées dans la zone des terroirs, le conseil rural est seul compétent pour affecter, désaffecter et réaffecter des parcelles de terre ;
- l'affectataire ne dispose que d'un droit d'usage sur la parcelle ; Il ne peut donc ni la mettre en bail, ni la céder à titre onéreux ou gratuit, ni en faire un bien successible ;
- le conseil rural peut affecter une terre à une personne ou à des personnes réunies en groupement ou association ;
- le demandeur d'une parcelle de terre doit être membre de la communauté rurale et être capable, seul ou avec le concours de sa famille, de mettre en valeur la superficie demandée ; cette capacité de mise en valeur des terres du domaine national est appréciée par le conseil rural ;
- nul ne peut obtenir une affectation de terre s'il n'a pas adressé une demande écrite au conseil rural et si ce dernier, compte tenu des conditions ci-dessus, n'a pas pris à son égard une délibération positive approuvée par le sous-préfet ;
- en cas de décès de l'affectataire ou de dissolution du groupement affectataire, les terres en question reviennent au conseil rural qui peut les réaffecter sur demande.

Outre la formalité (peu usitée dans la réalité) d'affectation des parcelles de terre à des groupements, la loi sur le domaine national octroie donc aux demandeurs de parcelles un droit d'usage personnel peu compatible au vécu rural sénégalais où la terre fait l'objet d'un contrôle collectif et parfois familial.



Si, après cinquante ans d'existence, la loi n'est toujours pas acceptée par ses destinataires, c'est essentiellement parce qu'elle a nié, dès le départ, les rapports sociaux dans les lesquels le foncier est fortement enchâssé (Lavigne-Delville, 2003). « Le droit ne se décrète pas et il ne devient vivant qu'à partir du moment où il est façonné par une pratique qui le reconnaît » (Barrière, 2006).

Le Professeur 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 » (Allot, 1998). 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 » (NachMback, 2001). Les États africains ont donc, pour la plupart, après les indépendances, nié les droits coutumiers fonciers préexistants. La gouvernance foncière s'est alors embourbée dans un conflit de systèmes profond et quasi inextricable au carrefour d'une logique étatique qui fait de l'État et de ses démembrement les propriétaires, détenteurs et gestionnaires des terres et d'une logique paysanne où l'occupant est le codétenteur d'un droit collectif d'accès et d'exploitation de la terre qui préexiste à l'État moderne. La rupture et la méfiance sont si profondes que lorsqu'on invite certains paysans à « régulariser et moderniser » leurs droits fonciers, ils préfèrent conserver leurs droits coutumiers certes non reconnus par l'État, mais stables et incontestés au sein de la communauté, que de les transformer en droits d'usage certes estampillés par l'autorité, mais précaires et douteux. Malgré ce divorce, l'État a persisté dans sa volonté de supprimer les droits du premier occupant et du groupe solidaire qui s'est créé autour de lui. Pendant longtemps, le législateur, les agents de l'administration et les intellectuels africains, happés par « le piège de la ville » (Chambers, 1990) les confinant à une approche touristique du développement rural, ont considéré les régimes fonciers coutumiers africains comme archaïques et rétrogrades. Certains pays africains ont pris des mesures fermes en faveur de la reconnaissance des droits communautaires aux terres et aux ressources. Néanmoins, dans de nombreux autres pays, la réalité est que la plupart des communautés demeurent vulnérables aux expulsions ou voient leurs terres et ressources leur être retirées, avec peu ou pas d'indemnisation et sans avoir voix au chapitre. Cela est particulièrement vrai en Afrique, où près de 98 pour cent des terres forestières sont déclarées comme étant la propriété de l'État (Pritchard, 2013). Cette négation des droits coutumiers à la terre de nature essentiellement collectifs au profit de « systèmes juridiques importés »

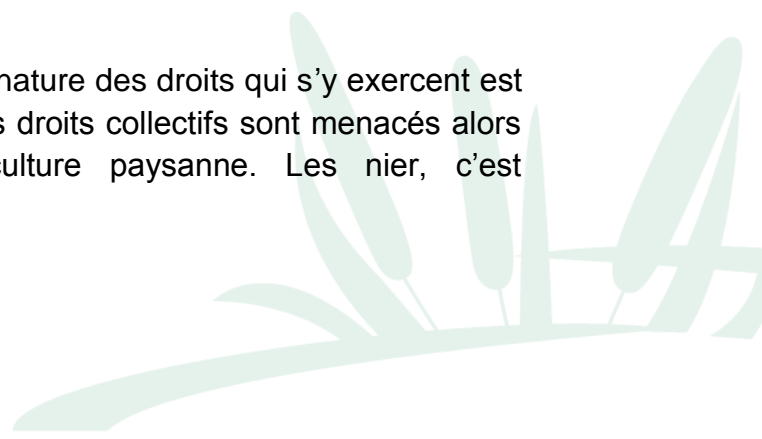
(Danda, 1997) et étrangers au vécu local, conduit à arracher la sécurité foncière au paysan et donc à le déprotéger.

« Pour une série de raisons, liées au décalage et aux contradictions trop fortes entre les textes et les réalités locales, à la complexité et au coût des procédures, à la méconnaissance des dispositions légales, aux refus de conséquences probables de l'application des textes, etc., les ruraux n'ont pas accès aux procédures du droit positif et demeurent, du point de vue de ce droit positif, dans une inexistence juridique qui, dans certains cas, se traduit en insécurité effective. Les institutions locales (les règles, les procédures, et ceux qui les mettent en œuvre) qui constituent encore largement la base des pratiques foncières effectives, sont soit ignorées, ou au mieux tolérées par la loi » ; (Lavigne Delville et al, 2001). L'apparition de notions comme « la présomption de domanialité », « les terres vacantes et sans maîtres » est révélatrice de la volonté de l'Etat de liquider les droits coutumiers. Une telle ambition n'a jamais vraiment prospéré puisque les droits coutumiers sur la terre ont survécu et sont par ailleurs les seules normes reconnues et invoqués au quotidien par les populations. Rien que pour cela, la réforme doit déboucher sur une loi qui s'ajuste aux pratiques car il ne sert à rien d'adopter une loi qui entre en conflit de logique avec d'autres règles antérieures et vivaces.

3 SAUVEGARDER LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS, POURQUOI ?

Des études effectuées sur des réformes foncières à des fins évaluatives (Boras, 2002 ; Moyo, 2005) ont montré que les innovations introduites, d'inspiration essentiellement capitaliste, au Brésil, en Afrique du Sud, en Colombie, aux Philippines et au Zimbabwe notamment n'ont pu ni développer significativement l'agriculture rurale, ni fait reculer la pauvreté des paysans. De manière générale, les réformes foncières et agraires dictées par le marché n'ont pas su trouver le point d'équilibre entre la rentabilité économique et la justice sociale.

La question du statut de la terre et de la nature des droits qui s'y exercent est au cœur du développement agricole. Les droits collectifs sont menacés alors qu'ils constituent le socle de l'agriculture paysanne. Les nier, c'est



déstructurer l'agriculture, compromettre la sécurité alimentaire et ouvrir la voie à une compétition individualiste préjudiciable à la paix sociale.

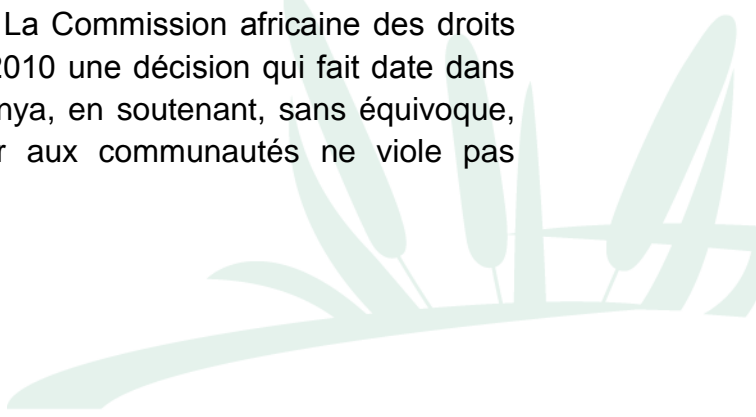
Dans l'hypothèse où les droits fonciers coutumiers sont bien compris et respectés au sein d'une communauté locale, les investisseurs internationaux et les personnes externes à la communauté se tourneront généralement vers les lois nationales pour dire qui détient les droits sur des terres données, nous dit Prichard. Par conséquent, il est essentiel que le cadre juridique national indique clairement que la propriété coutumière des terres et des ressources est valable et qu'elle sera protégée par le droit national.

4 DEFENDRE LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS, COMMENT ?

Mais il est clair que l'intérêt du débat est surtout prospectif dans un contexte de réforme foncière.

4.1 Les initiatives en cours

Même si elles n'ont pas encore produit tous les effets escomptés, des initiatives sont prises au niveau local, communautaire, national et international pour défendre les droits fonciers collectifs. Dans ce sillage, les 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 officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) le 11 mai 2012 visent une gestion responsable des terres et recommandent aux Etats de reconnaître les droits coutumiers qui s'exercent sur les terres. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu en 2010 une décision qui fait date dans l'affaire du peuple endorois contre le Kenya, en soutenant, sans équivoque, que nier la sécurité du régime foncier aux communautés ne viole pas

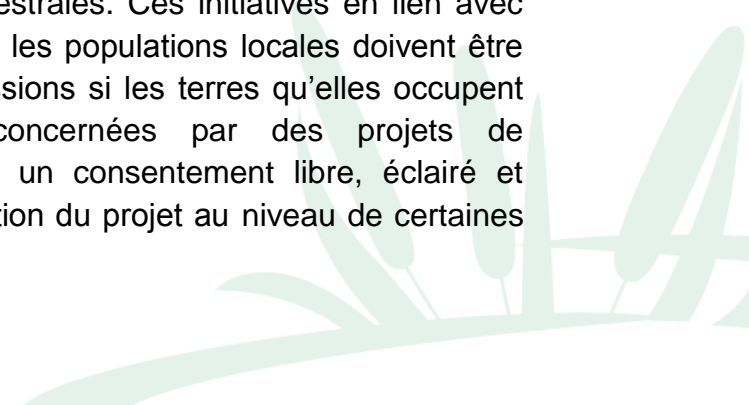


uniquement les droits humains et des peuples autochtones, mais va également à l'encontre des objectifs de développement économique.

En 2006, la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont lancé une initiative commune : « l'initiative sur les politiques foncières en Afrique » (LPI, pour Land Policy Initiative). Cette initiative a pour but de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre participatives de politiques foncières « globales et intersectorielles » contribuant à la sécurisation et au renforcement des droits fonciers des acteurs locaux. Ce processus a abouti à l'élaboration d'un « Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique ». Ce Cadre a fait l'objet d'un examen et d'une revue approfondis lors de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, tenue en avril 2009 à AddisAbeba (Ethiopie), et a été soumis à l'attention du Sommet de l'Union Africaine (UA). Ainsi, la 13ème Session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue en juillet 2009 à Syrte (Libye), a entériné le Cadre et Principes Directeurs, et a adopté la « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique » appelant à sa mise en œuvre effective. La LPI s'efforce d'assister les Etats et les autres acteurs pour une mise en œuvre effective de ce Cadre avec comme préoccupation fondamentale, la reconnaissance des droits communautaires pour le développement agricole et la paix sociale.

Dans le même sillage, 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 voie de développement en les aidant à sécuriser et à exercer leurs droits à posséder, gérer et tirer profit des ressources naturelles dont ils dépendent depuis des générations. Cela suppose une lutte âpre contre l'acaperaient abusif des terres des paysans et la défense de leurs collectifs sur les ressources naturelles existant dans leur espace vital.

D'autres initiatives tendent à la sauvegarde des droits collectifs par l'exigence de mesures d'accompagnement dans les opérations d'éviction des communautés sur leurs ressources ancestrales. Ces initiatives en lien avec l'accaparement des terres postulent que les populations locales doivent être impliquées à tous les niveaux de discussions si les terres qu'elles occupent depuis des temps anciens sont concernées par des projets de développement. Elles doivent exprimer un consentement libre, éclairé et préalable. C'est une condition d'acceptation du projet au niveau de certaines



institutions de financement. Ainsi, la Banque Mondiale a élaboré des principes d'investissement agricole responsables tendant à la préservation des intérêts paysans préexistants. D'autres institutions de financement imposent la mise en œuvre d'un Plan d'Action de Réinstallation au profit de ces populations spoliées pour reconstituer au mieux leurs moyens de subsistance par l'Etat qui considère leurs terres comme vacantes, sans maître et inexploitées. Ces initiatives compensatoires sont salutaires sur le principe mais leur mise en œuvre laisse apparaître une équité douteuse. Il est arrivé au Sénégal que le paysan spolié au nom de l'intérêt général reçoive une poignée de millions en échange d'un champ qui peut produire la même somme rien qu'en une ou deux années. Au nom de projets d'infrastructures, des agriculteurs ont été déplacés de force pour abandonner leurs terres en échange de maisons hâtivement construites et inadaptées à l'habitat rural. Le Projet pour le développement inclusif et durable de l'agro-business au Sénégal (PDIDAS) porte déjà les germes d'une négation des droits collectifs préexistants ainsi que des effets dévastateurs sur les activités pastorales locales.

Des Etats d'Amérique du Sud notamment ont aussi expérimenté, avec des fortunes diverses, des solutions tendant à moderniser l'agriculture en préservant les droits des paysans. La Bolivie a procédé à une révision agraire qui restreint les ventes aux étrangers ; le Brésil a révisé sa Constitution pour interdire les acquisitions de terres par des étrangers ; l'Uruguay a aussi procédé à l'interdiction de la vente de terres aux étrangers.

Au Sénégal, le Code de l'Environnement a institué le principe de l'« Audience publique » comme mode fonctionnel et réglementé de la participation des populations dans le processus de prise des décisions. La procédure d'audience publique est une partie intégrante de l'étude d'impact environnementale et sociale qui invite les populations à se prononcer sur un projet susceptible d'avoir un impact significatif sur l'environnement. Cette occasion peut être saisie pour dénoncer les projets qui, au-delà de l'environnement physique, sont de nature à nier les droits fonciers préexistants, à déposséder, frustrer et appauvrir les occupants séculaires de l'espace convoité, donc à polluer l'environnement social.

L'Etat a bien souvent permis aux titulaires de titres miniers sur le domaine national de « déloger » les paysans occupants. Le code minier de 2003 dispose en son article 82 relatif à la réhabilitation des sites miniers que « Tout titulaire de titre minier doit obligatoirement procéder à la réhabilitation des sites à l'expiration de chaque titre minier ». A défaut d'empêcher la suspension de leurs droits fonciers de nature généralement collective, les

populations organisées peuvent exiger des pouvoirs publics l'effectivité d'une telle disposition afin que les terrains litigieux soient exploitables à la reprise des droits fonciers initiaux. Il s'agit donc d'emmener l'exploitant à honorer une créance environnementale en remettant en état un site pollué ou substantiellement détourné de sa destination précédente.

Toutes ces opportunités sont apparues insuffisantes ou insuffisamment exploitées. Il faut donc rechercher des moyens plus décisifs pour protéger et même promouvoir les droits fonciers collectifs.

4.2 Les perspectives

Les enjeux

Les acteurs du foncier agricole sont unanimes à penser que le paysan doit bénéficier d'une sécurité foncière pour développer son activité dans son intérêt et celui du pays. Mais, la propriété privée individuelle des terres est-elle le seul mode d'organisation possible pour des agricultures de marché ? L'agriculture doit-elle être nécessairement destinée au marché ? Et si tel était le cas, doit-elle être soumise à une logique implacable du profit et de l'accumulation qui certes enrichit une poignée d'accapareurs de terres et leurs souteneurs mais prive les paysans d'un bien à la fois économique et culturel dans un pays essentiellement rural et agricole comme le Sénégal ?

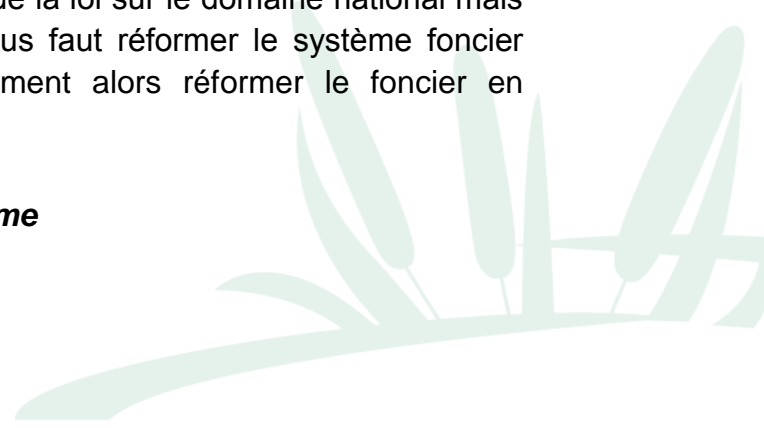
La modernisation de l'économie rurale appelle nécessairement la révision de la loi sur le domaine national. En effet, l'ambition de renforcer la production agricole suivant de grands projets agricoles, rend caduques les préoccupations exclusivement socialistes qui ont inspiré la rédaction de cette loi. Tout en permettant à tout sénégalais d'accéder à la terre dans les conditions définies par la loi, il convient d'octroyer aux grands porteurs de projets agricoles des titres fonciers leur permettant à la fois d'accéder au crédit et de sécuriser leurs investissements. Le simple droit d'usage et l'exploitation personnelle ou familiale qu'impose la loi sur le domaine national ne favorise pas l'implantation et le développement de grandes fermes agricoles. Faut-il alors privatiser les terres du domaine national sur lesquelles l'affectataire n'a aujourd'hui qu'un droit d'usage? Abdoulaye Dièye relève «

les avantages de l'option libérale en matière domaniale: sécurité de la propriété, immatriculation de la propriété foncière, inscription d'hypothèques sur les titres fonciers qui permettent des recours au crédit, sécurité de l'investissement garantie par une grande stabilité des tenures, grande possibilité de mobilité des propriétés sur le marché, remodelage des parcelles pour une exploitation à l'échelle industrielle, intérêt financier de l'État ». Mais l'auteur signale que « Quels que soient les impacts positifs d'une libéralisation de la gestion foncière, les perspectives de troubles à la paix sociale risquent d'annihiler tous les avantages escomptés » (Dièye, 2004). Par ailleurs, l'institutionnalisation d'un marché foncier non encadré placerait le pays sous la menace de capitalistes étrangers et risquerait de faire perdre à la nation la sécurité sur ses terres à l'image de la Sierra Leone où 56% des terres sont immatriculées au profit d'étrangers.

La conséquence la plus redoutée de la privatisation des terres du domaine national, est celle qui consiste à priver d'accès à la terre les populations démunies qui occupent les parcelles avec la conviction de détenir un droit de propriété familiale traditionnelle hérité du premier occupant. Amsatou Sow Sidibé estime qu' « Au Sénégal, une privatisation des terres pourrait constituer une véritable bombe. Elle menacerait la paix, ce qui serait incompatible avec le développement économique » (Sow Sidibé, 1997). L'enjeu essentiel selon Philippe Lavigne-Delville « est que les droits des producteurs sur la terre et les ressources qu'ils exploitent soient sécurisés : pouvoir paisiblement cultiver ses terres ou alimenter son troupeau sans risque de voir ses droits subitement contestés. Ceci ne passe pas nécessairement par le titre foncier ni la propriété privée. Vouloir généraliser une propriété individuelle déstructurerait les sociétés paysannes avec sans doute une exclusion massive des ayants droits familiaux, femmes et jeunes, et guère d'avantages en termes de productivité : c'est d'abord le contexte économique qui limite la productivité de l'agriculture et non les structures familiales » (Lavigne-Delville, 2003).

Mais les intérêts des paysans ne sont les seuls à prendre en charge en dépit de leur centralité. La nécessité de sauvegarder les droits collectifs en matière foncière ne remet pas en cause celle de la réforme foncière. Pour Ibrahima KA, « il ne s'agit pas d'une modification de la loi sur le domaine national mais d'une action beaucoup plus large. Il nous faut réformer le système foncier dans sa globalité » (Ka, 2012). Comment alors réformer le foncier en préservant les droits collectifs paysans ?

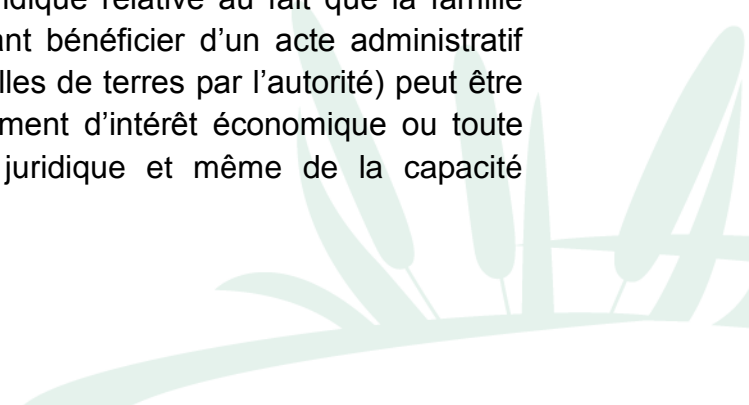
Solutions envisageables dans la réforme



L'une des principales menaces à la stabilité des droits fonciers collectifs est le phénomène de l'acquisition de terres à grande échelle par les investisseurs étrangers. L'investisseur a des ressources financières, mais ne dispose pas de terres à exploiter ; le paysan dispose de terres, parfois à perte de vue, mais n'a pas de ressources pour les exploiter. Certains observateurs ont imaginé un schéma contractuel dans lequel l'investisseur apporte l'argent et le paysan la terre. Des modèles d'affaire ont été documentés par IPAR suite aux investissements italiens. Ils reposent notamment sur la discussion et le consensus. Les fruits de l'exploitation sont alors répartis selon une clé établie d'un commun accord sous la supervision de l'autorité décentralisée et le contrôle du représentant de l'Etat. L'avantage d'une telle convention réside dans la possibilité pour les paysans de retrouver leurs droits fonciers dès la fin de la convention avec l'investisseur. Par ailleurs, pour éviter les abus et préserver l'agriculture paysanne, l'Etat ou la collectivité locale pourrait apporter à ce schéma, des limitations touchant à la fois à la superficie pouvant faire l'objet d'une telle convention et à la durée de la convention.

Il faut admettre que même si les terres occupées par les communautés paysannes sont collectives, elles sont en fait morcelées entre les membres de la communauté, grâce à des occupations individuelles ou familiales. On pourrait aménager des assouplissements permettant aux unités individuelles ou familiales de procéder à des transactions (location, exploitation commune avec un investisseur) à condition que cela n'affecte pas la consistance du bien foncier collectif. Mais la réforme doit mettre l'accent sur les droits des éleveurs souvent piétinés. En effet, les redéploiements fonciers ont souvent été réalisés au profit des cultures et au détriment de l'élevage (suppressions progressives des espaces pastoraux et des droits collectifs qui s'y exercent) qui joue pourtant un rôle décisif dans l'économie locale).

Une autre voie consiste à accorder des titres de propriété foncière collective. Dans cette option, le patrimoine foncier est détenu par une famille, un lignage, ou même un groupe permanent et solidaire. Dans ce schéma, la circulation des droits fonciers reste possible, mais à l'intérieur du groupe. Ainsi, on aura accordé un titre foncier qui, quoique collectif en demeure un, ouvrant la voie au crédit et à la garantie, et on aura également préservé les droits collectifs des paysans sur la terre. L'objection juridique relative au fait que la famille n'est pas une personne juridique pouvant bénéficier d'un acte administratif affectant son patrimoine (octroi de parcelles de terres par l'autorité) peut être contournée par son érection en groupement d'intérêt économique ou toute autre entité dotée de la personnalité juridique et même de la capacité



économique (l'agriculture paysanne n'est pas seulement vivrière, elle est aussi commerciale donc lucrative).

Une voie médiane consiste à accorder des baux collectifs aux paysans.

Cette formule a l'avantage de la continuité et de l'adaptation dans la mesure où dans les sociétés anciennes comme dans le vécu quotidien actuel des populations rurales la terre ne fait pas l'objet d'appropriation individuelle, mais de gestion collective. Le maître de la terre n'est pas un propriétaire au sens du droit privé, mais un gestionnaire/contrôleur qui en tant que premier occupant (ou héritier de ce dernier) tient la responsabilité légitime de répartir les parcelles entre les différents demandeurs dans le respect de principes qui fondent l'unité et la solidarité du groupe.

Ainsi, lorsqu'un titre collectif est accordé au groupe, c'est la personne désignée par le groupe qui en assure la surveillance et la gestion, mais de manière participative. C'est dans ce sens qu'il faut apprécier la pertinence de la proposition du Conseil National de Concertation des Ruraux de créer des comités villageois de gestion de terroirs qui auront, par délégation du conseil rural (devenu conseil municipal), la charge de la gestion au quotidien du terroir. Ces comités villageois pourraient être le cadre d'élaboration et de suivi de conventions locales (Guèye, 2003) foncières. Dans cette optique, la collectivité locale sans être dessaisie de ses prérogatives actuelles, laisserait la gestion quotidienne du foncier à ces comités, se positionnerait en surveillant de l'application des règles générales en vigueur évitant toute initiative de nature à nier ou entraver le savoir local foncier et le droit foncier coutumier qui ne viole pas la loi. Ainsi pourra s'épanouir une gestion foncière communautaire et de proximité à l'image de la nature collective des droits fonciers paysans. Cela suppose une plus grande implication des populations dans la gouvernance foncière et le Burkina Faso s'est engagé dans cette voie.

La loi n°034-2009 portant régime foncier rural du Burkina Faso adoptée en juin 2009 consacre la fin de la propriété exclusive de l'État sur toutes les terres situées dans les limites du domaine national et prévoit des instances et des actes pour reconnaître les droits et les pratiques foncières locales. Dans cette optique participative, les chartes foncières conçues avec les populations posent les principes, les règles, les pratiques et les interdits qui

encadrent l'usage des ressources naturelles dans un milieu donné. Elles peuvent être villageoises, inter-villageoises ou communales.



BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

ALLOT, Antony, 1998, « La terre, le droit et l'eau dans les pays anglophones d'Afrique », in Françoise et Gérard Conac (dir.), La terre, l'eau et le droit en Afrique francophone, à Madagascar et à l'île Maurice, Bruylant : AUPELF-UREF.

ALISSOUTIN, Rosnert, THIOUNE, Ramata, 2014, Accès à l'eau pour les agricultrices sahéliennes : enjeux pour une démocratie inclusive, Yaoundé, Langa.

BALAGIZI, K., M., MAPATANO, P., Polepole et M., Cizungu, 2010, Étude de base pour la bonne gouvernance des ressources naturelles, Rapport technique de Diobass, 74 p. www.diobass-kivu.org, consulté le 20 juin 2014.

BORRAS, J., 2002, « La réforme agraire assistée par le marché » : les cas du Brésil, de l'Afrique du Sud et de la Colombie et leurs implications pour les Philippines », in Alternatives Sud, Vol. IX (2002) 4, pp. 119-183.

CHAMBERS, Robert, 1990, Développement rural, la pauvreté cachée, Paris : Karthala.

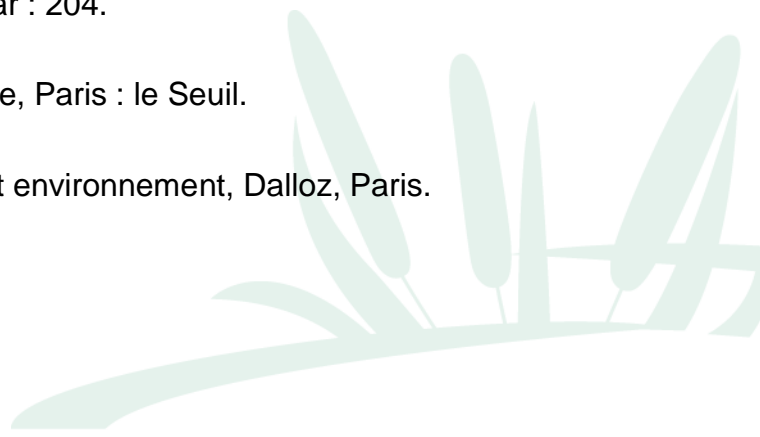
COQUERY-VIDROVITCH, C., 1982, « Le régime foncier rural en Afrique noire », in Le Bris, Le Roy Leimdorfer, Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris : Karthala : 67.

DANDA, Mahamadou, 1997, Une décentralisation importée ? Genèse des réformes décentralisatrices au Niger, Mémoire de DEA, IEP/Université Bordeaux IV : 70.

DIEYE, Abdoulaye, 2004, Domanialité nationale et développement, l'exemple du Sénégal, Thèse, Doctorat d'État en Droit, soutenue publiquement le 24 juin, Université Cheikh Anta Diop de Dakar : 204.

DUBY, Guy, 1985, Histoire de la vie privée, Paris : le Seuil.

FALQUES, M., 1997, Droit de propriété et environnement, Dalloz, Paris.



GUEYE , Mamadou Bara, TALL , Serigne Mansour, 2003, Les Conventions locales au Sahel, un outil de co-gouvernance des ressources naturelles, Dakar : IIED Sahel, novembre : 5.

KA, Ibrahima, 2012, « Défis du développement économique et la loi sur le domaine national, état des lieux et perspectives », Mémoire de DEA, Université Gaston Berger de Saint-Louis.

KOUASSIGAN, Guy, 1966, « L'homme et la terre », in L'Homme d'Outre-Mer, Paris, ORSTOM.

LAVIGNE-DELVILLE, Philippe, 2003, « La sécurisation foncière est aussi une question de citoyenneté », Grain de sel n° 24, Paris, octobre : 4-5.

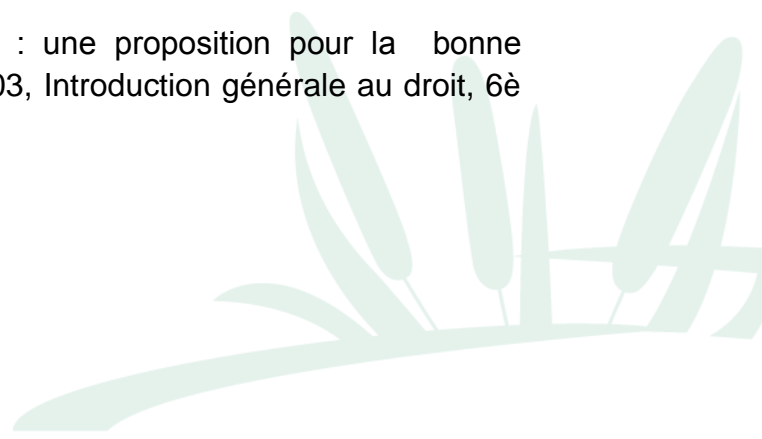
MOYO, S., 2005, « La nouvelle question paysanne au Zimbabwe et en Afrique du Sud », in S. Amin (dir.), Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXIe siècle, Les Indes savantes, Paris, pp. 109-177.

NACH MBACK, Charles, 2001, Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, Paris : Karthala : 259.

POLEPOLE, Paulin, CIZUNGU Jean, MUZALIA Godefroid et BUSANE Wenceslas, 2013, « Droits fonciers collectifs et gouvernance des ressources naturelles dans le Bushi, en phase post-conflits », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 17 | Septembre 2013, mis en ligne le 04 septembre 2013, consulté le 22 juin 2014. URL : <http://vertigo.revues.org/13792> ; DOI : 10.4000/vertigo.13792

PRITCHARD, Janet, LESNIEWSKA, Feja, LOMAX Tom, OZINGA, Saskia et MOREL, Cynthia, 2003, « Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique : guide de réforme juridique et des meilleures pratiques », FERN, FPP, publié avec l'appui de l'Union Européenne et du Département pour le développement international du Royaume-Uni (DfID).

RocheGude, A., 2005, « le droit d'agir : une proposition pour la bonne gouvernance foncière », in Terre, F., 2003, Introduction générale au droit, 6è éd., Paris, Dalloz.



SOW, Sidibé, Amsatou , 1997, « La loi et le projet de réforme », Revue CES n° 2, février-mars : 63.

VERDIER, Raymond, 1971, Le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara), Paris, AISJ, Maisonneuve et Larose, 1971, pp.67/88.

