

UNE REVUE CRITIQUE DE LA POSITION DES ACTEURS SUR LA RÉFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

I. INTRODUCTION

Au Sénégal, à l'instar du reste de l'Afrique Sub-saharienne, la question foncière comporte des enjeux divers et mobilise une multiplicité d'acteurs : Gouvernement, acteurs non étatiques (les ONGs et les organisations paysannes), les collectivités locales, les partenaires bilatéraux et multilatéraux, le secteur privé, les Think Tank et les communautés locales. Il est unanimement reconnu que la gestion foncière comporte des défis qui transcendent les époques, les générations et les espaces. Elle est aussi génératrice de malentendus, de formes de contestation et de conflits variés.

Face aux menaces qui planent sur les terres coutumières (la zone des terroirs) au Sénégal, notamment avec les accaparements fonciers et les grands projets infrastructurels, le futur des droits fonciers collectifs est de plus en plus incertain¹. A l'heure où le Sénégal est engagé dans un processus de réforme foncière, la finalité recherchée est de structurer une base de réflexion et proposer des pistes d'actions afin d'alimenter les stratégies de mobilisation des acteurs autour de la problématique foncière.

¹ De nombreuses multinationales sont entrain de vouloir se lancer dans la production des biocarburants au Sénégal. Pour un aperçu des accaparements fonciers, lire, entre autres : IPAR. 2010. Gestion foncière au Sénégal : Enjeux, état des lieux et débats. Dakar, IPAR.

2. ÉLÉMENTS DE COMPRÉHENSION

Une des limites les plus saillantes des politiques agricoles initiées depuis les indépendances a toujours été de considérer le développement agricole en lui-même, sans l'intégrer dans une perspective globale de politique foncière. Cette compréhension parcellaire pose aujourd'hui la nécessité de prendre en compte la problématique foncière dans toutes les politiques sectorielles touchant au développement rural et à la gestion des ressources naturelles.



Dans le contexte sénégalais, l'Etat assure la fonction régalienne de gardien des terres et des ressources pour les besoins de développement économique. C'est l'acteur central, qui se trouve au début de la chaîne de développement des politiques publiques², notamment foncière, forestière, minière et agricole, qui, à des degrés divers, éclairent et guident les points de vue et les positions des acteurs. C'est l'Etat qui légifère, à travers les lois élaborées et votées par les législateurs (l'Assemblée).

Dans l'ensemble, les décideurs et les planificateurs se trouvent au sein des institutions ministérielles. Les

points de vues et positions des acteurs étatiques, le Gouvernement notamment, ont donc un caractère prépondérant, parfois même absolu. Dans sa position de gardien du patrimoine foncier national, l'Etat central postindépendance a formalisé le déni de la validité juridique de la propriété coutumière, avec la suppression des droits coutumiers en 1964.

Les acteurs non étatiques s'organisent et gagnent en visibilité. Cette catégorie d'acteurs participe, entre autres, à des débats sur le foncier, avec comme argumentaire de base la promotion des droits des populations pauvres et vulnérables. Les ONG et les OP³ jouent un rôle de veille dans l'évolution de la réforme foncière et servent de contrepoids politique et stratégique aux décideurs politiques. Les vues, les positions et le discours des acteurs non étatiques penchent résolument vers la réhabilitation juridique des droits coutumiers dans leur dimension collective. En outre, la tonalité de la voix des acteurs non étatiques est d'autant plus forte que les droits coutumiers des communautés locales sont menacés.

Les positions officielles des partenaires au développement, qui collaborent avec l'Etat central et les institutions ministérielles dans le cadre de la mise en œuvre de projets et programmes, vont dans le sens de la mise en œuvre des conditions favorables à la sécurisation et à la pérennisation des investissements productifs et infrastructurels. Pour eux, trouver des points d'équilibre entre les acteurs majeurs de la gouvernance foncière crée un environnement d'affaires favorable à la rentabilité des investissements. Cette catégorie d'acteurs est très active en amont, avec la production de nombreuses études thématiques sur la question foncière qui ont formulé des recommandations fortes et des options politiques pertinentes.

L'action des partenaires au développement est très prégnante, notamment dans l'appui financier, technique et méthodologique au développement des instruments politiques et juridiques relatifs à la gestion de la terre, en particulier, et à la gestion des ressources naturelles, en général. Dans l'ensemble, les vues et positions des partenaires au développement ne sont ni ouvertement pro-étatiques encore moins pro-communautaires, avec une prise en considération des intérêts tant de l'Etat que des communautés locales.

² Lire, Mendy, T. 2008. *Sénégal: Politiques Publiques et Engagement Politique*. Paris, L'Harmattan.

³ Une telle mobilisation existe déjà dans le domaine agricole, avec les puissantes structures faïtières des organisations paysannes sénégalaises. Lire à ce sujet, Faye, J. 2007. «Influencer les Politiques Publiques : L'Expérience des OP du Sénégal». *AGRIDAPE* 23(1), pp. 12-14.

3. IMPLICATIONS

Les parties prenantes de la question foncière sont plurielles avec des positions différentes sur les droits coutumiers. L'Etat poursuit une mission de service public ou d'intérêt général qui lui permet de disposer des terres pour la mise en œuvre de ses projets de développement. Le principe de domanialité constitue évidemment une menace sur les droits et les occupations coutumières.

Cette menace est d'autant plus lourde que beaucoup de programmes de développement ou d'intensification agricoles sont en train d'être initiés et pilotés par le Gouvernement dans un contexte fortement marqué par la promotion de l'investissement direct étranger. Selon les représentants de la société civile⁴ paysanne, l'option de recherche de synergies/liens de complémentarité entre l'agriculture familiale et l'agrobusiness n'est qu'une voie déguisée pour permettre à l'Etat de «s'accaparer des terres», puis d'intensifier les transactions foncières avec les multinationales.

Plusieurs études récentes (ENDA, IPAR, GRET) montrent que dans la vallée du fleuve, entre Saint Louis et Matam, plusieurs dizaines de milliers de terres ont été attribués à des Saoudiens pour des projets destinés à l'exportation. Entre Saraya, Bandafassi et Tombrankoto dans la région de Kédougou, 80000 ha de terres sont cédés à un privé espagnol pour un projet de tourisme. A Mbane, dans la région de Saint-Louis, 40000 ha de terres ont été distribuées à un privé nigérian pour la culture de la canne à sucre (...) A Fass Ngom (Saint Louis), la société Afrinvest s'est octroyée une superficie de 10000 ha de terres pour la culture de jatropha. Et c'est la Goana qui avait servi de prétexte pour chercher à mobiliser une superficie totale de 440 700, dont 114900 pour la culture de jatropha.

Toutes ces vastes superficies cédées dont très peu ont fait l'objet de mise en valeur réelle comprennent des pans de terres coutumières, avec comme conséquence la dépossession des communautés locales de leurs droits fonciers. Les options du Gouvernement sont donc visiblement favorables à la «globalisation foncière» et à la promotion de l'investissement privé, au premier chef. Elles se traduisent aussi par l'approfondissement de l'insertion des terres coutumières dans le circuit économique.

Considérée par le capitalisme agraire comme un «capital mort» entre les mains de communautés locales non entreprenantes, la propriété coutumière est en train d'être libéralisée, au détriment des générations actuelles et futures. Dans cette évolution, l'Etat est soutenu par les

partenaires au développement – qui, comme noté plus haut, estiment qu'il faut capitaliser la terre à travers des investissements privés. Tous les partenaires au développement ne soutiennent pas pour autant la décommunautarisation des terres⁵, mais ils appuient l'Etat dans ses réformes en faveur du marché foncier et sont, en majorité, favorables à la généralisation de la privatisation des terres.

Afin de préserver la paix et la justice sociale - des conditions d'un développement durable -, la société civile, à travers le cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS), interpelle régulièrement le Gouvernement afin de sauvegarder les droits collectifs et les terres coutumières au profit de leurs occupants actuels, d'une part. D'autre part, les organisations de la société civile lient la question de la sécurisation des droits fonciers coutumiers à la consolidation des moyens d'existence ruraux et à la résilience communautaire.



La réforme foncière et domaniale, à travers une refonte avancée de la Loi n°8 64-46 du 17 juin 1964, entamée depuis 2005, qui n'a pas encore eu à dévoiler tous ses contours et constitue la parfaite illustration de la complexité de la question et de la profondeur des enjeux. Malgré les nombreuses études, suivies de recommandations, la réforme foncière demeure en l'état de genèse. La complexité d'une réforme foncière et domaniale tient au fait qu'elle doit impérativement prendre en compte les intérêts parfois contradictoires de l'Etat, des collectivités locales, des investisseurs privés, des communautés locales.

⁴ Définition la société civile est complexe, car les organisations constitutives peuvent souvent apparaître comme de véritables nébuleuses. Le débat est donc en cours pour savoir si les ONGs nationales sont, toutes, des organisations de la société civile. Lire à ce sujet, Comaroff, J.L. et J. Comaroff. 1999. *Civil Society and the Political Imagination in Africa*. Chicago, University of Chicago Press.

⁵ L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) par exemple plaide globalement pour la protection des droits fonciers locaux. Par contre, la Banque Mondiale par exemple encourage les transactions foncières entre les Etats et les multinationales: ainsi, en 1987 elle a créé l'Agence de Garanties pour l'Investissement Multilatéral (MIGA, sigle anglais) pour le soutien financier à des activités d'investissement et l'octroi de garanties.

5. RECOMMANDATIONS

Le principe directeur des réformes s'articule autour de la règle d'or selon laquelle la terre doit contribuer à l'amélioration des conditions de vie et le développement des ayants-droits. La CNRF a fini de dessiner ce que sera la future loi foncière au Sénégal. Un texte qui aura pour but de promouvoir l'agro-business, protéger l'agriculture familiale, mais aussi, et surtout, faire des sénégalais des propriétaires de terres. Mais de quels Sénégalais s'agira-t-il en priorité ? Des riches hommes d'affaires, des élites politico-religieuses — dans le cadre de la consolidation de la propriété foncière privée ? Ou alors les communautés locales — dans le cadre de la sécurisation juridique de la propriété foncière collective afin de faire face, dans chaque village, au phénomène croissant des accaparements fonciers ? Ou bien permettra-t-elle de sécuriser tous les droits fonciers ?

Nous proposons les lignes de recommandations ci-après, en attendant leur conversion en des options plus fines et ciblées :

Au Gouvernement, notamment les décideurs, les planificateurs et les législateurs

- i)** approfondir les consultations publiques et communautaires sur la réforme foncière après la stabilisation du document de politique foncière et avant son adoption ;
- ii)** organiser des campagnes d'information du public à propos de la signature des grands contrats avec les multinationales et les acteurs de l'agro-business ;
- iii)** impliquer les élus locaux, les représentants de la société civile et les organisations communautaires à toutes les phases de préparation des contrats avec les acteurs de l'agro-business ;
- iv)** institutionnaliser le principe du consentement libre, informé et préalable en amont des contrats fonciers et des mégaprojets infrastructurels, conformément aux directives volontaires ;

v) rendre obligatoire les études d'impact social en amont de chaque projet. Ces études doivent être validées et des plans de compensation inclus dans les contrats ;

vi) organiser des concertations politiques et stratégiques impliquant les partenaires au développement, la société civile, les élus locaux et le secteur privé autour de la question des droits fonciers en général et de la stratégie de suivi des investissements fonciers.

Aux acteurs non étatiques, plus spécialement la société civile

i) prendre appui sur les stratégies et tactiques d'influence des politiques agricoles implémentées par les organisations paysannes sénégalaises depuis les années 1990. Pour ce faire, il faut tisser des alliances stratégiques avec les organisations paysannes et les différents représentants des populations locales, ainsi que les élus ;

ii) renforcer les capacités de ses membres sur les questions liées à la gestion des terres et à la propriété foncière afin de disposer d'une base argumentaire solide et des méthodologies robustes ;

iii) organiser des campagnes d'information des communautés locales sur les enjeux fonciers dans le contexte de la réforme et des accaparements fonciers à moyenne et grande échelle ;

iv) établir des alliances avec les législateurs en proposant des options juridiques claires en faveur de la sécurisation des droits fonciers collectifs et de la constitution des domaines fonciers villageois dans la zone des terroirs ;

v) développer des notes de position d'une page sur les recommandations et organiser des réunions stratégiques et politiques avec les décideurs politiques et le secteur privé ;

Plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des communautés locales, des couches vulnérables et de la foresterie dans la réforme foncière au Sénégal.

Réalisée par l'IPAR avec le soutien financier et technique de RRI



La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès du Pr Samba TRAORE, Juriste, UGB

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) bénéficie de l'appui institutionnel du CRDI et de l'UE

www.ipar.sn