

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 13 • Novembre 2013

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Les enjeux de la réforme foncière au Sénégal

Cette réunion a été motivée par les besoins de la Coopération française de faire le point sur les dynamiques et débats sur la réforme foncière au Sénégal. Elle a été structurée autour des interventions de Sidy Seck (Université Gaston Berger de Saint-Louis) qui a fait une présentation de l'évolution des modes de gestion du foncier, de l'acuité de la question foncière et de la manière dont elle a été appréhendée dans le débat politique, de Patrick d'Aquino (Cirad) qui a fait part de la dynamique observée au sein de la société civile pour faire face aux phénomènes d'« accaparement des terres », d'Hermine Papazian (doctorante Cirad) qui a présenté le cadre d'analyse proposé pour son travail de thèse sur le pluralisme des systèmes de régulation foncière, de Mathias Koffi (coordinateur du PACR-VFS) qui a présenté les grands résultats, enseignements et limites rencontrés par le PACR (Programme d'appui aux communautés rurales) pour améliorer la gouvernance foncière dans la Vallée du fleuve Sénégal, et d'André Teyssier (Banque mondiale) qui a fait part de l'état d'avancement du PDIDAS, un programme de développement de l'agriculture d'entreprise appuyé par la Banque mondiale.

Le Sénégal est un pays sahélien qui connaît une forte croissance démographique et une urbanisation croissante. Sa population a été multipliée par quatre depuis l'Indépendance et est largement dominée par les jeunes : les moins de 25 ans représentent 64 % de la population. Encore majoritairement rurale (57 % en 2011), la population sénégalaise vit essentiellement des activités agricoles au sens large (65 % de la population active), qui sont portées en grande partie par les

exploitations familiales (95 % des exploitations agricoles). Le pays connaît néanmoins un déficit céréalier important, qui le contraint à avoir recours aux importations, et pousse le gouvernement à développer des programmes d'intensification de l'agriculture.

Ces dynamiques ne sont pas sans impact sur la gestion des terres et des ressources naturelles et entraînent plusieurs types de concurrences autour de la terre :

- l'amplification de concurrence ancienne sous l'effet de tensions entre groupes d'usagers (agriculteurs et pasteurs, exploitants forestiers et populations riveraines, etc.);
- l'affectation d'espaces pastoraux à d'autres usages (développement du front agricole, urbanisation);
- et le développement de l'agrobusiness avec des transferts massifs de terres valorisées par des exploitations familiales vers le secteur privé. L'acuité de ces enjeux met la question de la réforme foncière au cœur des débats des différentes catégories d'acteurs, mais l'élaboration d'une vision partagée sur les enjeux et objectifs de cette réforme reste à construire.

> UNE GESTION DU FONCIER PARTAGÉE ENTRE LA LÉGALITÉ FORMELLE ET LA LÉGITIMITÉ COUTUMIÈRE

Hiérarchisation de la société et contrôle du foncier dans le système coutumier

La gestion du foncier au Sénégal demeure encore largement dominée par le système coutumier qui est

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

étroitement lié aux structures sociales et au pouvoir traditionnel. Celui-ci peut se définir à partir de deux niveaux de référence :

- ▶ une stratification de la société en hiérarchies et castes ;
- ▶ une structure communautaire à base de parenté élargie.

La complexité du système coutumier dépend de la région ainsi que du type de terres concernées, et résulte d'une évolution des formes d'appropriation qui renvoient à une évolution historique liée aux relations entre les familles fondatrices et les autres lignages, et qui a abouti à la constitution de vastes domaines fonciers familiaux. La seconde caractéristique importante du système coutumier est qu'il gère des propriétés collectives, inaliénables et indivises. Dans la gestion foncière, diverses formes de redevances (prêt, locations de diverses durées, métayage, etc.) médient l'accès à la terre des familles dépourvues de patrimoine foncier, aboutissant à une superposition de droits sur la terre. « *Il y a des gens qui n'ont pas de terres, mais il y a peu de gens qui n'ont pas de droits sur la terre.* »

Ce recoupement structurel entre structures sociales et structures foncières a conduit à un contrôle de l'accès à la terre par certaines catégories sociales et à une marginalisation relative des femmes et des jeunes qui ont peu accès à la terre. La situation est néanmoins variable en fonction des zones agrofonciers (par exemple, en Casamance, les femmes peuvent être propriétaires traditionnelles).

Ce système traditionnel du foncier a été remis en cause lors de la colonisation en introduisant les concepts de « droits réels » et de « droits privés » jusqu'à la réorganisation du système foncier de 1955. Cependant, ces textes ont eu un faible impact sur les systèmes fonciers en milieu rural. Le pays s'est donc retrouvé à l'Indépendance avec un système foncier très inégalitaire contrôlé par de grands propriétaires terriens (les « Lamanes ») et une dualité dans le régime juridique des terres.

Acquis et limites de la Loi sur le domaine national (LDN) de 1964

● L'esprit de départ : un souci de rendre le foncier accessible à tous

Peu après l'Indépendance du pays, une loi sur le domaine national est promulguée en 1964 avec pour objectif de supprimer cette dualité de régime juridique, de mettre fin au « lamanat » et de favoriser un accès équitable à la terre pour tous. Cette nouvelle loi devait permettre à l'État de contrôler le foncier pour la mise en œuvre des programmes de développement rural et soutenir une utilisation rationnelle des terres.

La loi, qui a mis cinq ans à être élaborée, n'était cependant pas tout à fait adaptée au contexte de l'agriculture sénégalaise. Les conditions requises pour que les exploitants fassent valoir la mise en valeur de leurs terres n'étaient pas accessibles, dans les conditions de cette agriculture majoritairement agropastorale, pluviale et de décrue. En conséquence, la quasi-totalité des terres a été soustraite à la gestion coutumière et versée dans le domaine national constitué par « **toutes les 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 législation** ».

Les terres du domaine national qui couvraient ainsi 95 % des terres du pays ont été classées, suivant leurs vocations et modes d'occupation, en quatre catégories : zones urbaines, zones classées (à vocation forestière ou zone de protection), zones de terroir (terres exploitées pour la culture, l'élevage et l'habitat rural) et zones pionnières (destinées à une mise en valeur sous tutelle de l'État). À partir de 1972, avec la création des communautés rurales, les zones de terroirs deviennent administrées par un conseil rural élu qui a la compétence d'affecter et de désaffecter les terres. Les procédures d'affectation s'évaluent en fonction de trois critères :

- ▶ faire une demande d'attribution, par un individu ou un groupe ;
- ▶ être membre de la communauté rurale ;
- ▶ et avoir la capacité de mettre en valeur, seul ou avec l'aide de sa famille, la terre demandée.

L'esprit de la loi était donc de favoriser le maintien des terres au sein de la communauté et de privilégier l'exploitation familiale, en accordant un droit d'usufruit. Malgré une volonté de donner un accès équitable à la terre au sein des communautés rurales (car la loi ne fait pas de discriminations vis-à-vis des femmes et des jeunes), des ambiguïtés et des incomplétudes n'ont pas permis une bonne application et mise en œuvre de la loi.

● De fortes résistances à l'application de la loi

La loi présente en effet plusieurs lacunes et a connu de fortes résistances à son application. Le manque de compétences et de ressources des communautés rurales ne leur a tout d'abord pas permis d'avoir une bonne gestion du foncier. Par ailleurs, les populations ont fait preuve de fortes résistances vis-à-vis de l'application d'une loi qui les dépossédait de leurs droits fonciers coutumiers. Des comportements d'accommodation et de contournement de la loi se sont donc généralisés, avec souvent la complicité des élus locaux. Cette résistance a été particulièrement forte dans certaines zones périphériques, comme la zone du fleuve Sénégal et la Casamance.

- **Une faible prise en compte des besoins de sécurisation des exploitations familiales et des activités pastorales**

La loi n'a pas entraîné les résultats escomptés en matière de sécurisation des exploitations familiales, dans le sens où les droits découlant des affectations des conseils ruraux sont bien moins forts que les droits coutumiers. Il s'agit en réalité d'une obligation de mise en valeur et de droits qui ne sont pas transmissibles automatiquement aux descendants et ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction (vente, location, mise en garantie ou en gage, etc.).

Les droits sur les espaces pastoraux ont également été mal pris en compte par la loi qui ne précise pas le statut du foncier public pastoral. L'absence de clarification de la notion de mise en valeur dans la loi a de plus eu pour conséquence d'exclure pendant longtemps les éleveurs, auxquels les conseils ruraux refusent généralement d'attribuer des terres, ne considérant pas le pastoralisme comme une mise en valeur. Cette lacune est en passe d'être corrigée par l'élaboration d'un code pastoral, qui est réclamé par les organisations d'éleveurs depuis de nombreuses années, mais dont le processus suscite plusieurs interrogations. Le rythme accéléré de conduite de l'exercice ne permet en effet pas une bonne concertation, ni une bonne participation des organisations représentatives des éleveurs. Les enjeux sont pourtant de taille car les espaces pastoraux sont aujourd'hui les principales zones menacées par le front agricole.

Aujourd'hui, ce sont dans les zones irriguées, qui ont fait l'objet d'importants investissements, que la gestion du foncier est la plus avancée et que les communautés rurales sont les mieux outillées pour exercer leurs compétences en matière de gestion foncière. La zone du fleuve Sénégal constitue à ce titre aujourd'hui une sorte de « laboratoire » pour le reste du pays, bien que les enjeux des zones irriguées soient spécifiques et demandent des outils de gestion bien plus fins que dans les zones pluviales au vu de la pression foncière qui s'y exerce.

Renforcer la décentralisation et les compétences des collectivités locales

- **Des outils mis en place dans la Vallée du fleuve Sénégal pour appuyer le développement économique des territoires ruraux**

La zone du fleuve Sénégal, et plus particulièrement le delta classé en zone pionnière jusqu'en 1987, a fait l'objet d'importants aménagements publics depuis la fin des années 1970 afin de développer l'agriculture irriguée. La gestion de ces périmètres publics, gérés directement par l'État jusque dans les années 1990, n'a fait l'objet d'un transfert aux OP que tardivement. Cette montée en puissance des OP et des collectivités locales dans le développement agricole, la gestion des infrastructures hydrauliques et le développement économique a nécessité de développer de nouveaux outils d'amé-

Développement urbain dans la région de Thiès © Amel Benkahlia



nagement du territoire et de gestion du domaine irrigué, qui viennent compléter les outils et dispositions déjà prévus dans la loi.

La gestion de l'espace est améliorée avec la mise en place de Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Ces POAS ont pour objectif d'aborder les enjeux fonciers dans une démarche concertée et holistique, en prenant comme point de départ les sources de conflits, les ressources à enjeux et en élaborant des règles de gestion de l'espace et des ressources naturelles, qui s'appuient sur un outil cartographique.

La Charte du domaine irrigué (CDI), conçue par la SAED en appui aux communautés rurales du fleuve, définit quant à elle les normes et conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres irrigables. Elle vient ainsi compléter partiellement la LDN en définissant ce qui constitue un bon mode de mise en valeur, afin de garantir une utilisation optimale des investissements publics dans la zone irrigable (*walo*), mais sans s'intéresser aux autres zones (*diéri*) et aux activités agropastorales.

Un système d'enregistrement est également mis place *via* des registres fonciers, des manuels, des procédures d'affectation et un système d'information foncière. Ces outils permettent de retracer l'évolution d'une affectation foncière et d'assurer un suivi au niveau des communautés rurales. De nombreuses questions relatives aux conditions de mise à jour et d'actualisation de ces informations demeurent cependant.

● Des questionnements quant aux conditions de généralisation de ces outils et leurs limites

Les outils de gestion foncière expérimentés dans la Vallée sont en cours de généralisation dans toutes les communautés rurales du fleuve Sénégal, mais sont encore peu utilisés dans le reste du pays. Ces outils, qui s'avèrent pertinents dans des zones à forts enjeux et à forte convoitise foncière comme dans les zones irriguées, questionnent aussi sur leur utilité relative par rapport à leur coût dans les zones pluviales.

Parcelles de maraîchage dans la zone des Niayes © Amel Benkahla



En dépit de ces outils, les exploitations familiales considèrent que leurs droits fonciers restent fragiles et incertains à long terme. C'est pourquoi ils réclament depuis plusieurs années une réforme foncière, dont la nécessité ne fait que s'accroître avec les phénomènes d'appropriation des terres à grande échelle qui se développent progressivement dans le pays.

> UNE RÉFORME FONCIÈRE QUI PIÉTINE TANDIS QUE L'INSÉCURITÉ FONCIÈRE AUGMENTE POUR LES EXPLOITATIONS FAMILIALES

De nombreuses initiatives inabouties lancées par l'État

● Du Plan d'action foncier à la Commission nationale de réforme foncière

Depuis les années 1990, le Sénégal est en effet engagé dans un processus de réflexion sur la réforme foncière, qui a connu des développements erratiques. À côté de l'expérimentation de nouveaux outils dans la Vallée du fleuve Sénégal, le gouvernement engage une réflexion au niveau national et l'élaboration d'un projet de réforme foncière, sous la supervision d'un comité de pilotage qui soumet aux acteurs socio-économiques les propositions du Plan d'action foncier (PAF) de 1996. Celui-ci propose plusieurs options :

- le maintien du statu quo;
- l'option libérale (instauration d'un marché foncier permettant d'attribuer des titres à ceux qui achètent les terres);
- une option mixte (coexistence entre un domaine public de l'État ou des collectivités nationales et un domaine privé constitué par la vente de terres du domaine national à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé).

Le Patronat a exprimé sa préférence pour la privatisation de la terre, les élus locaux pour une réforme qui consolide les prérogatives des conseils ruraux en matière de gestion foncière. Les organisations paysannes ont demandé plus de temps pour pouvoir consulter les populations à la base et ont organisé entre 2001 et 2004 un large processus partant des réalités vécues dans les communautés rurales. Cette réflexion s'est ensuite structurée aux niveaux régional et national, et a donné lieu à l'élaboration de propositions paysannes de réforme foncière, qui sécurisent davantage les exploitations familiales à travers la reconnaissance de droits réels sur les terres des exploitations familiales.

Ce processus restera sans suite, bien que la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) votée en

2004 affirme qu'une législation foncière serait promulguée dans un délai de deux ans. Parallèlement au groupe de travail mis en place par le ministère de l'Agriculture pour travailler sur ce projet de loi, la présidence constitue en 2008 une Commission nationale de réforme du droit à la terre (CNRDT) qui propose d'importantes évolutions en faveur de l'appropriation privée des terres *via* la constitution de zones d'investissements intensifs, une facilitation des procédures d'immatriculation des terres et de concessions aux investisseurs privés. En 2012, cette commission est remplacée par une Commission nationale de réforme foncière (CNRF) regroupant de nombreux experts, mais n'ayant jamais réellement fonctionné, faute de moyen et d'un portage politique fort. Le président de cette commission, un avocat, a démissionné en 2013 et son remplaçant, juriste également, a « remis l'ouvrage sur le métier ».

- **Un développement de l'agrobusiness et des acquisitions à grande échelle qui traduisent les orientations politiques de l'État**

Face à ces errements des processus politiques d'élaboration concertée d'une vision partagée de la réforme foncière, on constate du côté du gouvernement une volonté forte d'aller vers une appropriation privée de la terre et une facilitation de l'accès à la terre à l'agrobusiness. Bien qu'aucune politique ne vienne traduire officiellement cette position et n'entraîne d'évolution dans le dispositif législatif, des orientations fortes sont données aux communautés rurales pour attribuer des terres au secteur privé.

L'agence de promotion des investissements (Apix) est chargée de faire l'interface entre les investisseurs en quête de terres et les communautés rurales. Ces dernières ont été incitées par le président Wade, *via* des programmes spéciaux, à attribuer des terres à « tout Sénégalais capable de cultiver », qu'il soit ressortissant ou pas de la communauté rurale. Entre 2003 et 2009, d'importantes superficies sont ainsi attribuées à des privés au détriment des populations rurales.

Aujourd'hui, de nouveaux programmes comme le PDIDAS envisagent de sécuriser les investisseurs privés en leur attribuant des sous-baux, suite à une procédure d'immatriculation des terres du domaine national dans le domaine privé de l'État, et à l'établissement de baux entre l'État et les collectivités locales.

Une lutte efficace des organisations de la société civile contre les accaparements de terre

- **Un regroupement des organisations de la société civile au sein d'un même collectif**

Ces processus de concentration foncière et d'exclusion d'une partie de la population des zones

ayant le plus fort potentiel productif ont conduit les organisations de la société civile (organisations paysannes, ONG, organismes de recherche ou d'expertise) à se regrouper au sein d'un même collectif : le cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS). Ces organisations se mobilisent pour accompagner les populations victimes d'accaparements de terres et leur apporter un soutien logistique, organisationnel, parfois juridique, et une visibilité médiatique afin de soutenir leur résistance.

Ce groupe mobilise pour cela des dispositifs interrelationnels très forts, qui permettent de mettre en relation les villageois concernés et leurs ressortissants, avec des ONG nationales et internationales capables de lancer des campagnes de dénonciation. Ces ressorts permettent d'accompagner efficacement les populations victimes, de limiter les cas d'accaparement et de bloquer les projets de réforme visant à faciliter les transactions foncières et l'appropriation privée des terres et des ressources naturelles.

- **Des difficultés pour être moteur de changements en matière de gouvernance foncière**

Il demeure néanmoins toujours difficile pour cette société civile de s'organiser pour être une véritable force de changement et renverser la tendance pour mettre au-devant des enjeux de la réforme foncière la sécurisation des exploitations familiales et la préservation des ressources naturelles communes. La complexité du débat législatif, la multiplicité des réformes en cours (mise en œuvre de la LOASP, réforme foncière, code pastoral, Acte 3 de la décentralisation) rend particulièrement difficile et complexe la contribution de la société civile. Le manque de volonté du gouvernement pour mener des processus politiques inclusifs et le manque de compréhension des enjeux du monde rural par l'élite en place rend le défi encore plus grand.

Une réflexion à poursuivre sur la réforme foncière

Les enjeux sont pourtant de taille et pourraient à terme menacer la paix sociale.

- **Unifier les approches sans délaisser les territoires « périphériques » pour préserver la paix sociale**

Il s'agit tout d'abord de conserver l'unité nationale et un développement harmonieux du territoire qui ne laisse pas les zones à plus fort potentiel en prise à des investisseurs étrangers, peu soucieux du développement économique et social local. Il s'agit aussi de construire un projet de société commun, dans laquelle chaque région perçoit que ses spécificités sont prises en compte et ses enjeux particuliers bien traités, pour éviter de nouveaux conflits comme celui qui a agité de manière violente pendant de

nombreuses années la Casamance et la Vallée du fleuve Sénégal dans le conflit mauritanien.

● **Renforcer les compétences des acteurs, leur redevabilité et leur compréhension des réalités locales**

Il existe aussi un énorme défi en matière de renforcement des compétences et moyens des acteurs et des institutions locales. Les réformes en cours en matière de décentralisation conduiront peut-être à une meilleure gestion au niveau des collectivités locales et à un débat renouvelé sur la décentralisation et les moyens qui doivent l'accompagner afin qu'elle soit effective. Le statut du foncier rural reste cependant incertain et d'importantes évolutions demeurent possibles. Une meilleure compréhension des élites nationales des enjeux qui agitent le monde rural s'avère nécessaire afin que des réformes idoines soient adoptées.

● **Débattre des enjeux de la réforme avant tout, mais avec qui ?**

La gestion du foncier ne pourra pas s'améliorer sans l'ouverture d'un vrai processus de dialogue multi-acteurs sur les enjeux de la réforme et sur ses objectifs. Cette question est d'une sensibilité particulière, du fait du réveil possible de revendications pour reconnaître les droits coutumiers ancestraux, d'une politisation croissante des élus locaux, des

contradictions qui existent aujourd'hui entre le cadre légal qui s'arrête au niveau des collectivités locales et la réalité des arrangements fonciers qui se gèrent aux niveaux inférieurs. Il s'y ajoute des choix d'aménagement foncier et des déséquilibres entre les territoires qui devraient être davantage débattus pour réduire la fracture qui existe entre les populations rurales et les élites urbaines.

Au vu de ces enjeux, la réouverture d'un dialogue national associant représentants de l'État, élus, autorités coutumières, organisations de producteurs et acteurs de la société civile devient un véritable impératif pour construire une vision commune du devenir de la société et engager une nécessaire réforme du foncier. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Amel Benkahla** (benkahla@gret.org), **Sidy Seck** (sidysecksn@yahoo.fr) et **Oussouby Touré** (oussoubytoure@gmail.com), à partir des contributions de **Sidy Seck**, enseignant à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (sidysecksn@yahoo.fr), **Patrick d'Aquino**, chercheur au Cirad (daquino@cirad.fr), **Hermine Papazian**, doctorante au Cirad (hermine.papazian@gmail.com), **Mathias Koffi**, coordinateur du PACR (koffim1@hotmail.com) et **André Teyssier**, expert auprès de la Banque mondiale (ateyssier@worldbank.org).

Pour en savoir plus

- BENKAHLA A. et SECK S.M., 2010, *Pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal*, Dakar, Ipar. http://www.ipar.sn/sites/default/files/Policy_brief_reforme_fonciere.pdf
- CNCR, 2012, *Les propositions paysannes : pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal*, Dakar, avril 2012, 36 pages. http://www.ipar.sn/sites/default/files/cncr_brochure_sur_le_foncier.pdf
- FAYE J., 2008, *Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal*, IIED, Dossier n° 149. <http://pubs.iied.org/pdfs/12550IIED.pdf>
- SECK S.M., D'AQUINO P. et CAMARA S., 2013, *Diagnostic territorial sommaire des communautés rurales de la zone du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS)*, Dakar, PDIDAS, Cirad, 505 p.
- SECK S.M., 2012, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Note de cadrage du panel sur « l'utilisation du sol, planification et développement urbains »*, Dakar, Ipar, 16 p.
- TOURE O., BA C.O., DIEYE A., FALL M.O. et SECK S.M., 2013, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière. Rapport final*, Ipar. http://www.ipar.sn/sites/default/files/rapport_lgaf.pdf

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

