



Réflexions sur les trajectoires des politiques foncières au Sénégal : Etat des lieux et pistes de travail

Résidences Mamounes, Dakar • 29 avril 2019



Rapporteurs : Iba mar Faye (Gret/CTFD)
Amel Benkahla (Gret/CTFD)
El Hadji Thierno Cissé (CNCR)
El Hadji Faye (Enda pronat)

I. Contexte général

Depuis environ 25 ans, l'Etat du Sénégal a lancé des processus successifs de réforme foncière qui, pour diverses raisons n'ont jamais pu aboutir. Depuis l'élaboration du Plan d'action foncier de 1996, plusieurs occasions se sont présentées : adoption en 2004 de la loi d'orientation agrosylvopastorale (LOASP), qui comportait initialement un volet sur le foncier, mise en place en 2005 de la Commission de Réforme du Droit à la Terre (CRDT) sous Abdoulaye Wade. Néanmoins, aucune de ces tentatives n'a pas permis de définir des orientations consensuelles pour engager une réforme foncière.

Après les élections de 2012, qui ont consacré l'élection de Macky Sall comme Président de la République, l'Etat du Sénégal a mis en place, par décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF). La CNRF s'est donnée comme mission, de réussir la réforme en la menant à terme et en travaillant sur l'appropriation de la réforme par l'ensemble des acteurs. Ces défis n'ont malheureusement pas été relevés car, après la proposition d'un document de politique foncière consensuel soumis au Président de la République, la CNRF a été dissoute et aujourd'hui, on peut dire que la réforme est au point mort.

C'est dans ce contexte que, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) et Enda Pronat ont organisé un atelier en partenariat avec le Comité technique « Foncier & Développement » (CTFD), à travers son secrétariat, dans le cadre de son travail de réflexion sur les trajectoires des politiques foncières,

Cette rencontre a eu lieu à Dakar le 29 avril 2019 et a vu la participation d'acteurs divers engagés dans la gestion foncière et le dialogue politique sur la réforme foncière au Sénégal. L'objectif était de renforcer les alliances, partager des initiatives porteuses, identifier les points de blocage et problématiques sur lesquels travailler. L'atelier avait aussi pour objectif de permettre de dégager des pistes de travail porteuses pour les acteurs des politiques foncières au Sénégal, qui seront potentiellement accompagnées et alimentées par les réflexions du Comité technique « Foncier & Développement ».

II. Cérémonie d'ouverture

La modération générale de l'atelier a été assurée par El Hadji Thierno Cissé, assistant au coordinateur de la cellule technique du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) et membre du Comité technique du CRAFS (Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal).

La cérémonie d'ouverture a été lancée par M. Alioune Sarr, maire de Fass Ngom, coordinateur du collectif des maires de la zone PDIDAS, qui a reconnu la place et le rôle important du CNCR et de ses partenaires, dans le portage de la question foncière. Il est revenu sur le fait que malgré l'existence de la loi sur le domaine national (LDN) et toutes les dispositions qui l'ont suivie, il demeure une prégnance des conflits fonciers au niveau des collectivités territoriales. Ainsi, seule la concertation peut permettre d'avancer et de régler les problèmes. Les communes sont confrontées à de nombreuses difficultés et ont du mal à toujours appliquer ce que prévoit la LDN. Il est ainsi très important de poursuivre les réflexions pour une meilleure gouvernance du foncier.

Babacar Diop, point focal du CNCR sur le foncier, a salué l'engagement des acteurs réunis au sein du CRAFS et de la Plateforme sur les directives volontaires (PFDV), qui n'ont cessé de partager leurs propositions dans le cadre des réflexions menées sur la réforme foncière. Pour se préparer à la suite du processus, le CRAFS a préparé des propositions pour la future législation foncière et développé sur le terrain des outils de gestion foncière concertée. Cela dénote d'une volonté de

créer un climat de dialogue apaisé, d'aller vers une croissance économique durable. Les défis demeurent pourtant immenses, et le foncier reste source de conflits. Le CRAFS, tenant compte de cette situation, a élaboré un plan d'action stratégique organisé autour de 4 axes.

III. Présentation du Comité technique « Foncier & Développement »

Cette présentation a été faite par Amel Benkahla, du secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & Développement ».

Le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de débat et d'échanges sur les questions foncières rurales et urbaines dans les pays du Sud (Afrique, Asie et Amérique Latine), créé en 1996 à l'initiative de la Coopération française. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) et de l'Agence française du développement (AFD). Ses membres sont issus des principales institutions françaises de recherche, d'enseignement, d'expertise et d'aide au développement sur le foncier et travaillent en partenariat et en synergie avec un réseau d'acteurs nationaux et internationaux.

La vocation du Comité, à travers ses différentes actions, est de pouvoir accompagner :

- L'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières qui soient adaptées aux enjeux fonciers dans les pays du Sud (accès à la terre du plus grand nombre, opérationnalité des dispositifs de gestion foncière) ;
- La reconnaissance de la multiplicité des droits et la nécessité d'avoir autour des enjeux fonciers un dialogue multi-acteurs. ;
- L'émergence ou la consolidation de débats permettant d'alimenter les réflexions des acteurs des politiques foncières et de leurs partenaires, dans une diversité de pays et de continents.

Les principaux objectifs que poursuit le Comité, en collaboration avec ses partenaires d'Afrique de l'Ouest, sont les suivants : (i) développer des cadres de référence sur le foncier, à travers la production et mise à disposition de connaissances et d'informations utiles aux acteurs des réformes, notamment sur le Portail « Foncier & développement » (www.foncier-developpement.fr) ; (ii) accompagner les acteurs stratégiques du changement des politiques foncières dans les pays, à construire des espaces d'échanges, éventuellement organisés en alliances, réseaux et plateformes, pour infléchir les débats, alimenter les réflexions ou accompagner la mise en œuvre des réformes foncières dans leur pays ; (iii) faciliter la mise en réseau aux niveaux régional et international, afin de bénéficier de l'expérience et de l'expertise développées dans les autres pays, et de pouvoir prendre du recul sur les manières dont sont posés les débats dans chaque pays.

Depuis 2015, le CTFD s'est doté d'outils spécifiques pour accompagner et alimenter plus efficacement la réflexion des acteurs des politiques foncières, avec en particulier : (i) la mise en place de groupes pays, pour suivre et accompagner des opérations de sécurisation des droits, et/ou des réflexions sur la réforme du cadre légal et institutionnel ; (ii) l'appui à des plateformes multi-acteurs engagées dans des dialogues sur les politiques foncières ; et (iii) des dialogues réguliers initiés avec plusieurs pays en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Sénégal, Niger, Bénin, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire) et Madagascar.

L'atelier s'inscrit dans cette perspective et vise d'une part à renforcer les alliances entre acteurs et d'autre part à identifier des initiatives pouvant être portées collectivement pour alimenter la re-

lance du processus de réforme foncière et les actions menées sur le foncier de manière plus générale. Il s'agit d'accompagner l'émergence d'initiatives contribuant en particulier à de la production de connaissance, de la capitalisation d'expériences, du plaidoyer, de la communication, des ateliers d'échange et de dialogue, du renforcement des capacités, etc.

I. Panel sur la gouvernance foncière au Sénégal : institutions, outils de gestion foncière et enjeux

Modéré par Sidy Seck (UGB de Saint Louis), ce panel a regroupé Seydi Aliou Tall (projet AIDEP), Aliou Sarr (maire de Fass Ngom), Mbaye Niang (Congad), Adama Sow (collège des femmes, CNCR) et Amadou Ba (maire d'Oréfondé).

A. M. SEYDI ALIOU TALL, EXPERT EN SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE POUR GEOFIT DANS LE CADRE DU PROJET AIDEP

Monsieur Tall a souligné la forte prégnance de la gestion coutumière et l'opposition des populations à la loi sur le domaine national, qui ne reconnaît pas ces droits coutumiers et a versé toutes les terres non titrées dans le domaine national. Il a rappelé que la Vallée du fleuve Sénégal a eu la chance de bénéficier de plusieurs projets de développement (PACR, MCA, AIDEP, APEFAM) qui ont appuyé et continuent d'appuyer les communes dans leur gestion foncière et le déploiement d'outils de planification territoriale. Cet appui a donné naissance à la mise en place ou au renforcement d'outils divers : manuel de procédures, document d'enregistrement des demandes d'affectation, plan d'occupation et d'aménagement des sols (POAS) et charte du domaine irrigué (CDI), registre foncier et dossier foncier, cartes parcellaires (avec relevés GPS), ainsi qu'un système d'information foncière (SIF) numérique qui permet de capitaliser tous ces outils dans un même dispositif, afin que la commune puisse prendre des décisions en toute connaissance de cause. Ce panel d'outils permet d'avoir une meilleure maîtrise du foncier et d'éviter des erreurs d'affectations comme il y a pu en avoir par le passé par exemple à Podor, où des affectations avaient été réalisées dans des zones classées ou sur le domaine fluvial.

Différentes instances de gouvernance locale sont mises en place pour faciliter l'utilisation de ces outils :

- Une commission domaniale élargie, qui regroupe toutes les personnes ressources qui peuvent apporter leur contribution à la gestion foncière de la commune ;
- Un Comité Technique d'Appui à la Sécurisation Foncière (CTASF) qui regroupe les services techniques de l'arrondissement et donne également un avis lors des affectations ;
- Des commissions de zone POAS, regroupant les chefs de villages et acteurs du foncier qui échangent sur les problématiques foncières dans les différentes zones et se mettent d'accord sur les règles afférentes à chaque zone du territoire.

Le Comité technique d'appui à la sécurisation foncière intègre des structures comme le service des eaux et forêts, de l'agriculture et autres. Cela permet d'éviter de délibérer pour l'agriculture sur des terres à vocation forestière ou pastorale.

Malgré ces outils et ce dispositif, des contraintes majeures sont rencontrées. Elles concernent le manque de volonté politique de certains maires et leur non-respect des procédures foncières, l'absence de délimitation des territoires des communes, le changement des équipes après les élections (l'équipe municipale arrivant ne retrouve pas toujours les registres fonciers lorsqu'elle prend ses fonctions).

Un besoin se fait également sentir d'harmoniser les outils et les dispositifs de gouvernance vu que différents projets (PACR, MCA, AIDEP, APEFAM, PDIDAS) en ont mis en place, sans forcément s'appuyer sur les acquis passés (le PDIDAS a ainsi mis en place des bureaux fonciers, qui n'existaient pas jusqu'à présent). Il existe aussi, par ailleurs, un besoin de généraliser ces outils à toutes les collectivités territoriales.

La faiblesse des ressources destinées au foncier par les collectivités territoriales et les imprécisions des limites des communes constituent aussi des difficultés. Même le SIF, quoiqu'important pour la délimitation des parcelles, n'aide pas beaucoup à définir celles des communes.

Même s'ils ont pour ambition d'améliorer la gouvernance foncière, une bonne partie de ces outils restent juridiquement non reconnus. Aussi, ces outils et dispositifs n'ont de sens que lorsqu'ils sont accompagnés d'un renforcement de capacités des acteurs de la Vallée sur la négociation et la gestion foncière. Des tentatives ont eu lieu de la part de la société civile (CNCR et Ipar par exemple) avec l'élaboration d'outils allant dans ce sens (formations, grille d'analyse de projets).

Un point d'attention particulier a été soulevé sur l'importance de regarder la manière dont les acquis sont pérennisés après la fin des projets. Comment faire pour que ces outils continuent d'être alimentés et actualisés au-delà de la durée des projets ? Quelles dispositions prendre ? Quelle source de financement imaginer pour cela ? Ces contraintes sont connues et évoquées depuis longtemps, mais la pérennité des dispositifs est toujours un véritable enjeu.

B. ALIOU SARR, MAIRE DE FASS NGOM, ET PRESIDENT DU COLLECTIF DES MAIRES DE LA ZONE PDIDAS

Aliou Sarr est revenu sur les POAS qui selon lui sont des outils importants qui traitent concrètement et de manière concertée de certaines difficultés que rencontrent les collectivités territoriales. Revenant sur la délimitation entre communes, il reconnaît qu'il s'agit d'un enjeu important que les POAS n'ont pas réussi à régler. Certains villages appartiennent à une collectivité territoriale et y paient leurs impôts, alors que leurs terres sont dans une autre collectivité territoriale. Les conflits sur les limites se règlent au fur et à mesure, mais on ne voit pas de volonté de l'Etat de prendre en charge cette question.

Se prononçant sur le PDIDAS (projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal), il rappelle que ce projet de la Banque Mondiale avait comme idée de départ d'aménager des terres irrigables pour les populations et pour des investisseurs nationaux ou étrangers. L'Aide-mémoire de la Banque Mondiale prévoyait une clé de partition des terres aménagées à raison de 40% pour les exploitations familiales de la zone et 60% pour des investisseurs, selon un cahier des charges qui devait être suivi par les populations, les autorités locales et administratives. Par la suite, les rapports de force ont évolué et les populations ont obtenu que ce ratio soit revu et renégocié au cas par cas.

Cependant, l'une des difficultés rencontrées vient du fait que les communes ont bien identifié les terres qui étaient demandées, mais aucun aménagement n'a été réalisé à ce jour. Si rien n'est fait, les communes vont finalement dédier ces terres à d'autres activités : maraîchage, élevage, commerce.

Dans le processus du projet, des bureaux fonciers ont été mis en place dans les communes, mais ils n'ont pas encore commencé leurs activités. Un agent foncier a été recruté par chaque commune, dont le travail est de traiter toutes les demandes qui arrivent à la commune, avec délivrance d'un accusé de réception. Tout ce qui concerne le foncier est géré par cet agent foncier qui, en lien avec les techniciens de la SAED, du PDIDAS, du CADL et la commission domaniale, étudie les demandes, et les transmet à la mairie pour délibération. Il travaille aussi sur les régularisations (affectations

par la commune sur des terres coutumières des familles). Sur les 9 communes ciblées par le projet, chaque commune a ainsi réalisé plus de 1000 régularisations. Les maires sont aussi amenés parfois à gérer des désaffectations demandées par des personnes qui veulent que leurs terres soient affectées à des investisseurs (régularisation de transferts négociés auparavant entre parties).

Les communes développent aussi un cadastre rural avec un système de numérotation individualisé appelé NICAD (Numéro d'Identification Cadastral). Mais elles rencontrent des problèmes avec les services des domaines, qui attribuent des baux sans autorisation préalable de la commune. Une rencontre avec la Banque mondiale et le PDIDAS a été organisé sur cette question et raison a été donnée aux maires, car cette procédure ne peut se faire sur les terres du domaine national sans leur avis. Les régularisations en cours dans le cadre du PDIDAS risquent aussi de faire l'objet de demandes de baux, sans que les maires ne soient d'accord.

En conclusion, il est noté que le PDIDAS a permis de doter les communes d'outils numérisés qui assurent une traçabilité de l'information foncière. Mais des interrogations fortes demeurent sur la question de la délivrance de baux, qui sortent les terres du domaine national pour les remettre entre les mains de l'Etat et plus tard, de particuliers, en dehors de tout dispositif de gestion communale.

C. MBAYE NIANG, RESPONSABLE DE PROGRAMME AU CONGAD

Mbaye Niang indique que les initiatives menées par le Congad sur le foncier sont parties de deux études réalisées en 2013 : (i) une étude sur la gouvernance du foncier agropastoral dans la région de Louga et Matam ; et (ii) une étude sur la gouvernance foncière locale.

Globalement, trois problèmes ont été soulevés par ces études : (i) la méconnaissance des textes ; (ii) le manque de concertation des acteurs ; (iii) l'accès difficile à l'information foncière. Partant de ces constats et pour tenter d'y apporter une réponse appropriée, le Congad a essayé de mettre en place, en lien avec des communes partenaires, une charte de gouvernance foncière et des commissions domaniales élargies.

La plupart des conflits fonciers sont liés au fait que les populations ne sont pas correctement informées. Une porte d'entrée a donc été d'axer les efforts sur le renforcement de capacités des acteurs et la mise en place d'une charte foncière, qui permet de dégager des règles consensuelles de gestion foncière, qui s'appuie sur la législation. L'élaboration de ces chartes repose sur une concertation à la base qui permet de définir des règles qui sont ensuite validées par les populations. La question de fond était de voir comment améliorer la participation des populations au niveau de la gestion du foncier dans les communes et quel rôle pouvait être donné aux communautés dans la gestion foncière. Malgré sa pertinence, la charte foncière ne peut produire des résultats satisfaisants qu'en fonction du degré d'engagement des maires et des populations.

La charte permet aussi d'aborder des questions spécifiques, par exemple le manque de concertation entre populations et investisseurs. Ceci est pris en charge dans certaines communes dans les chartes. Par exemple, à Fass Ngom il y a une disposition dans la charte qui interdit l'affectation de terres à des investisseurs sans concertation et sans validation préalable du cahier des charges. La charte n'est pas un outil de gestion opérationnelle à proprement parler, mais elle permet de créer un cadre pour instaurer des conditions de gouvernance apaisée.

Les commissions domaniales élargies constituent également un mécanisme qui permet d'impliquer les différents acteurs (communautés, femmes, jeunes...) dans la gestion foncière au-delà des élus. Le problème de ces outils réside dans le suivi et l'animation qui permet de les faire vivre. Bien qu'ils aient un effet notoire dans l'amélioration des pratiques, des enjeux demeurent au niveau de la complémentarité entre outils, de leur suivi et de leur pérennisation.

D. ADAMA SOW, LEADER PAYSANNE, ADMINISTRATRICE DU CNCR, ELUE LOCALE

Selon Adama Sow, les femmes font partie intégrante des exploitations familiales et on doit leur y faire davantage de place pour qu'elles contribuent à leur développement. Ainsi, les outils de production doivent bénéficier à tous, et les femmes demandent un meilleur accès à la terre car elles ont des responsabilités qui le nécessitent. Actuellement, des considérations sociales et religieuses entravent toujours cet accès. Les traditions sont têtues, mais des dynamiques de changement s'opèrent et les femmes doivent être mieux représentées dans les instances de décision pour être présentes là où le développement local se dessine.

Des changements sont cependant notés, et les femmes développent des stratégies pour avoir accès aux moyens de production, y compris à la terre. Le collège des femmes du CNCR informe les femmes et les renforce pour qu'elles puissent agir dans leur famille. Aujourd'hui le rôle des femmes a changé. Elles ne sont plus dans les exploitations pour compléter la dépense quotidienne (qui traditionnellement est donné par l'homme à sa femme pour acheter les condiments nécessaires à la préparation de la sauce), parfois ce sont elles-mêmes qui la donnent. Les femmes vont aux champs pour travailler, pas juste pour accompagner leurs maris, il en est de même pour la conduite des animaux. Tout cela montre que le rapport de la femme au travail fourni au sein de l'exploitation familiale a changé et que par conséquent, ses droits doivent aussi évoluer.

Les femmes rurales militent pour une meilleure sécurisation tout d'abord (i) des exploitations familiales, (ii) du foncier géré par les collectivités territoriales et ensuite (iii) pour les femmes. Si l'accès des femmes à la terre est renforcé, cela pourrait contribuer à limiter l'exode des femmes à Dakar. Beaucoup de problèmes rencontrés proviennent d'une politique discriminatoire sur le foncier, envers les femmes et les jeunes, qui ont du mal à accéder à la terre. Les femmes revendiquent d'intégrer les instances de décisions au niveau local, car c'est là que se joue l'avenir des femmes et que se planifie tout ce qui concerne le développement. La plupart du temps, les femmes de développement ne veulent pas s'impliquer dans la politique. Or, il est bien possible d'être à la fois dans le développement et dans la politique.

Pour cela, les femmes ont besoin d'être formées, renforcées et accompagnées. Cela a été le cas dans la commune de Keur Socé où Enda Pronat a réellement renforcé les acteurs sur les questions de genre, pour faire évoluer les perceptions, sans remettre en cause les fondamentaux. Beaucoup de formations et accompagnements ont été proposés. Des animateurs sont aussi intervenus auprès des familles pour les aider à faire des demandes d'affectation.

Suite à ce travail, les femmes se sont battues pour être représentées de manière équitable au sein de la commune. D'ailleurs une femme a été nommée présidente de la commission domaniale, mais sous la pression, elle a finalement dû laisser sa place à un homme.

E. AMADOU BA, MAIRE DE LA COMMUNE D'OREFONDE

Le maire d'Oréfondé est revenu sur l'enjeu vital du foncier qui explique les nombreux conflits autour de l'accès à la terre. Oréfondé se trouve au Nord du pays, à 650 km de Dakar, dans la région de Matam. Le maire a tenu à rappeler que dans cette zone, le rapport à la terre est assez particulier. La terre a été obtenue par le sang (razzia, guerres, etc.), et il est incompréhensible pour les populations qu'aujourd'hui une simple loi les prive de ces terres.

Les populations ne connaissent pas les textes et ignorent les procédures administratives qui accompagnent la réglementation. Pourtant, la commune a élaboré son POAS il y a près de dix ans. Par exemple, un résidant a récemment dit avoir un titre foncier et a présenté comme justificatif une simple photocopie de sa pièce d'identité avec signature du chef de village et de 4 conseillers.

Il a fallu que le maire prenne le temps de lui expliquer que cela n'était pas un papier concernant le foncier et qu'il fallait qu'il introduise une demande d'affectation auprès de la commune pour obtenir une délibération officielle.

Le maire dit avoir trouvé à son arrivée à la tête de la commune, des délibérations en doublon, bien que cela n'ait pas été fait sciemment par les maires précédents car la délimitation des parcelles posait un vrai problème. La nouvelle équipe a été obligée d'arrêter les délibérations en attendant de réactualiser le POAS qui existait depuis 5 ans, mais n'avait jamais été appliqué. La commune a travaillé avec le projet ASAMM de Matam (AFD) pour l'actualiser à travers un processus participatif permettant la prise en compte des différentes activités du territoire, notamment l'élevage. Des concertations et sensibilisations ont été menées zone par zone, pour réfléchir aux zones où développer l'habitat, aux zones où maintenir les activités d'élevage, etc. (1 affectation sur 100 seulement concerne des éleveurs). Les éleveurs demandent le maintien des couloirs de passage, des espaces de pâture pour les animaux et souvent cela n'est pas pris en compte dans les communes. Les éleveurs étaient laissés pour compte et toutes les terres avaient été données à l'agriculture.

Le défi actuel que rencontrent les communes qui disposent d'un POAS, c'est de trouver des moyens de pérennisation au-delà des projets et de régler la lancinante question de la délimitation entre les communes. Cette question des limites n'est maîtrisée par personne car même à la direction de l'aménagement du territoire (ANAT), on a du mal à répondre à ces questions de limites entre communes. Sur les questions de la pérennisation, les maires doivent porter un plaidoyer fort auprès du gouvernement pour disposer d'un appui de sa part au-delà de la vie des projets.

F. DEBAT EN PLENIERE

La plénière a permis aux participants de revenir sur différents aspects des présentations en approfondissant les questions et les réflexions. Les différentes interventions ont globalement contribué à répondre à trois grandes questions ou à souligner les enjeux qu'elles laissent apparaître.

Comment faire vivre et améliorer les outils de gestion foncière ?

Pour bien faire vivre les outils, les communes ont besoin comme préalable majeur, de **préciser les limites de leur territoire**. Or les communes ne maîtrisent pas leurs limites, ce qui entraîne des conflits entre communes et entre villages. La délimitation des communes est un problème récurrent dont l'Etat est conscient, mais il est frileux et ne veut pas s'attaquer directement à cette question. En 2012 la Direction des Collectivités Locales en collaboration avec l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT) avait déjà élaboré des termes de référence pour engager ce travail, mais cela ne s'est toujours pas fait.

Les enjeux autour de la question des limites entre communes peuvent être illustrés par le conflit entre Diamniadio et Yène. Dans l'un des villages concernés, on trouve à la fois un conseiller élu dans la commune de Yène et un conseiller élu dans la commune de Diamniadio. Cela montre l'acuité de la question du découpage et de la répartition des villages entre les communes. L'Etat ne peut pas régler seul le problème des limites des communes, seule la concertation peut aider à le gérer. Pour exemple, lorsque des tensions sont arrivées à Gnith sur des questions de limites, les élus, CADL, etc. se sont rencontrés et ont échangé jusqu'à trouver des limites consensuelles.

La maîtrise du foncier nécessite des **outils de gouvernance et de gestion**, qui aident les communes qui les mettent en œuvre, à gérer leurs terres et à prendre des décisions sur le foncier. Depuis plusieurs années, des outils comme les POAS ont été développés dans la vallée du fleuve Sénégal. La maîtrise de l'assiette foncière devrait être prise en charge par l'Etat en aidant chaque

commune à avoir son POAS, en tenant compte des spécificités du territoire et des POAS des communes voisines. La bonne articulation entre POAS des différentes communes est en effet primordiale pour faciliter la circulation des animaux entre les collectivités territoriales.

Il y a besoin d'harmoniser les outils, cadres et dispositifs de gouvernance mis en place par les différents projets et programmes développés dans la vallée du fleuve Sénégal. Les participants soulignent aussi le fait que les outils sont importants, mais qu'il appartient aujourd'hui aux élus de les faire vivre. Si les outils ne semblent pas pertinents pour les maires, qu'ils ne commanditent pas leur élaboration ou mise en place, jusqu'à ce que le besoin se fasse sentir. Pour que les collectivités territoriales s'approprient les outils et les fassent vivre, leur conception doit partir de la demande des communes qui en expriment le besoin. Les communes doivent être demandeurs et intégrer les POAS dans une stratégie globale. Autrement, des outils vont toujours être développés sans que les communes ne se les approprient et les fassent vivre.

Quand les POAS commençaient à Ross Béthio à la fin des années 1990, c'était à la demande de la communauté rurale qui avait pour objectif d'améliorer sa gestion foncière. De 1996 à 1999, la communauté rurale de Ross Béthio n'avait pas fait de délibérations car son seul objectif était de clarifier d'abord la situation du foncier et les POAS jouaient un rôle majeur dans cette stratégie.

Comment pérenniser les outils et dispositifs existants ?

La question de la pérennisation est importante et se pose à différents niveaux : (i) **institutionnalisation** (pour que toutes les communes disposent des mêmes outils) ; (ii) **appui de l'Etat** aux collectivités territoriales qui assurent des missions de service public.

Aujourd'hui, on observe des difficultés au niveau des communes, des projets et programmes qui rencontrent les mêmes problèmes car ils ne mettent pas en place des cadres et dynamiques pérennes. La question qu'il faut se poser, c'est de savoir si les équipes sont assez outillées pour faire-vivre les POAS et bénéficier d'un accompagnement continu des agents de la SAED, notamment quand les équipes municipales changent. Le constat est que les communes n'ont actuellement ni les moyens, ni les compétences pour les faire-vivre.

Il faut aussi s'interroger sur les démarches consistant à faire participer tous les acteurs. On note des difficultés à ce niveau car sur le plan opérationnel, les communes ne disposent pas suffisamment de compétences pour assurer cet accompagnement. Il existe aussi un besoin de simplification des outils, afin de les rapprocher des communautés et villages pour une meilleure utilisation.

La volonté politique doit accompagner ces processus de changement, avec une vision prospective des dynamiques foncières au niveau national. Beaucoup d'outils ont été mis en œuvre depuis plusieurs années dans la Vallée, pourtant on s'interroge toujours sur leur pérennisation et sur leur passage à l'échelle. Il s'agit de questions de politique nationale. Toutes les tentatives de réforme foncière engagées ont abouti aux mêmes conclusions. La mise en place des bureaux fonciers avec le projet PDIDAS sont liés au fait que l'Etat ne pense pas qu'il existe dans les communes des ressources humaines compétentes sur la question foncière. Les projets règlent ponctuellement le problème, mais sans durabilité, car une fois le projet fini, les mêmes problèmes vont se poser.

Les assistants communautaires (ASCOM), qui avaient en charge la gestion foncière étaient financés en partie par l'Etat, mais l'Etat s'en est désengagé avec la communalisation intégrale. La question des agents fonciers mis en place par le PDIDAS interpelle sur la manière dont ils seront payés après la fin du projet. La fonction publique locale n'est même pas encore effective et on parle de bureau foncier et d'agent foncier qui doivent travailler dans les communes. Tous ces éléments sont à prendre en compte pour la pérennisation des acquis.

Dans le contexte de la réforme foncière, où mettre le curseur pour renforcer les communes?

Deux enjeux de taille sont ressortis des débats : (i) la nécessité de préserver l'assiette foncière des communes face à l'immatriculation tout azimut ; (ii) le besoin pour les communes de développer une fiscalité autour du foncier.

L'immatriculation des terres (à travers la délivrance de baux) doit attirer l'attention, car si ce processus se généralise, les communes risquent d'être dépossédées de leur assiette foncière. Les baux représentent un vrai problème en ce sens que les affectations faites par les communes peuvent être converties en bail, sans qu'elles en soient même informées. Il faut que les maires s'organisent pour que cela s'arrête et que les affectations ne puissent plus facilement être converties en bail.

La principale difficulté rencontrée provient du fait que le processus d'immatriculation avec le bail n'impose pas une consultation préalable des maires. Ce sont donc les pratiques administratives qui jouent. A Thiès, le receveur des domaines peut demander l'avis de la mairie, à Saint-Louis, cela peut ne pas être le cas, sans que le service n'enfreigne la loi. Le processus de transformation d'une délibération en bail n'exige au niveau local que les investigations préalables telles que l'enquête commodo et incommodo. A minima, il faudrait que les maires soient informés des processus d'immatriculation afin qu'ils aient l'information sur la localisation et la taille de l'assiette foncière en question ainsi que le disponible sur lequel ils ont encore une marge de manœuvre.

C'est pour lutter contre ce phénomène que le CRAFS propose de revoir la loi sur le domaine national (LDN) en ajoutant une disposition qui impose aux services compétents (Domaines et Cadastre) de demander l'avis de la commune dans le processus d'attribution d'un bail, en donnant même au maire la possibilité de fiscaliser la demande. L'article 195 du code des collectivités territoriales autorise en effet les maires à fiscaliser les demandes foncières, comme cela est prévu dans la nomenclature budgétaire.

Néanmoins, la politique de décentralisation étant fortement politisée, les maires hésitent à prendre certaines décisions qui pourraient braquer leur électorat. Par exemple, les concessions dans les cimetières sont gratuites dans presque toutes les anciennes communautés rurales alors qu'il serait légal de les taxer (article 185 Code général des collectivités territoriales), mais ce serait mal vu socialement et du coup, les collectivités territoriales laissent passer cette opportunité, si l'on sait qu'en milieu rural, les concessions familiales sont très nombreuses dans les cimetières.

Malheureusement, le processus de réforme foncière ne parvient toujours pas à créer les conditions d'une vraie avancée sur ces questions. La communalisation intégrale instituée par l'acte 3 de la décentralisation et qui ne prend pas en compte l'aspect rural de certaines collectivités territoriales pose problème, sans que des pistes de solutions ne puissent se dessiner.

II. Panel sur la protection des vocations des zones agricoles et pastorales

Modéré par Astou Diao Camara (PPZS), ce panel a regroupé Oussouby Touré, Kalidou Bâ (EGAB), Diery Gaye (CNCR) et Amadou Kanouté (Cicodev).

Sécurisation de la mobilité du bétail et des ressources pastorales

Oussouby Touré et Kalidou Bâ ont porté leurs deux interventions sur des questions clés liées au devenir du pastoralisme au Sénégal : la sécurisation de la mobilité du bétail et des ressources pastorales.

A. OUSSOUBY TOURE

Oussouby Touré est tout d'abord revenu sur les enjeux du foncier pastoral en termes de sécurisation de la mobilité du bétail et de promotion d'un accès équitable aux ressources.

La mobilité du bétail constitue selon lui la clé de voûte de la performance et de la durabilité des systèmes d'élevage. Elle est indispensable au développement des systèmes pastoraux, mais aussi des systèmes agro-pastoraux. Il s'agit d'un atout majeur qui permet de valoriser les ressources disponibles non valorisables par l'agriculture, de transformer la biomasse naturelle en produits utilisables par l'homme (viande, lait, peaux et cuirs). Il s'agit d'une performance qu'on sous-estime.

La mobilité est importante pour le renforcement de la résilience de ces systèmes, car les épisodes de sécheresse ne sont pas derrière nous mais devant nous. L'impact majeur des mortalités animales lors des crises, fait que la durée de reconstitution de leur cheptel est de 23 ans pour les petits éleveurs et de 18 ans pour les grands. La mobilité a été un élément essentiel de résilience des éleveurs face aux difficultés dans le siècle passé.

Pour ce qui concerne l'accès équitable aux ressources, il est important de regarder les instances chargées de la gestion des ressources naturelles en questionnant leur degré de redevabilité, de représentativité et d'inclusion. L'élevage permet de comprendre que le foncier a une dimension productive, mais aussi une dimension sociale et politique. Il existe un continuum de droits d'usage et d'accès aux ressources. Plusieurs droits se superposent sur un même espace. L'expansion des zones de culture et la prise de contrôle de l'espace par l'agriculture relègue l'élevage à la périphérie. Les choix politiques qui sont faits aujourd'hui vont poser de plus en plus de problèmes pour un accès équitable aux ressources naturelles entre l'agriculture et l'élevage.

L'avancée de l'agriculture expulse l'élevage de certaines zones, c'est notamment le cas dans le domaine irrigué de delta. Ce défi de l'accès se pose avec encore plus d'acuité dans le contexte de l'acte 3 de la décentralisation. On note quelques acquis dans le document de politique foncière (DPF) produit par la Commission nationale de réforme foncière (CNRF). Le document de politique foncière parle de « gestion des espaces communautaires », notamment les zones de pâturage au travers du zonage de l'espace rural avec la mise en place d'un statut juridique qui les protège contre l'empiétement et le changement de vocation de l'usage des sols. Il propose aussi d'établir des conventions qui protègent ces espaces et demandent à ce que cela soit pris en compte dans la validation des textes et documents de politique. Des propositions ont également été faites par les organisations d'éleveurs pour une bonne prise en compte des dispositions du code pastoral (qui est dans le circuit de validation) par la législation foncière.

Il appartient aux éleveurs de faire le portage politique pour que ces orientations stratégiques soient traduites dans les textes de lois qui seront votés. La capacité de mobilisation pour créer un rapport de force en faveur des éleveurs manque aujourd'hui. Il faut revendiquer une clarification du statut juridique du foncier pastoral et la défense d'un accès inclusif à l'eau (beaucoup de forages existent dans le Ferlo, mais quel est l'impact environnemental de l'intensification des forages ? Aucune étude préalable n'est jamais réalisée). Des dispositifs d'intercommunalité doivent également être promus pour une bonne continuité de l'accès aux parcours à bétail et par conséquent la sécurisation des couloirs de passage. Il faut souligner qu'il y a aujourd'hui une bonne implication des éleveurs dans la gestion du ranch de Dolly, ce qui est un grand acquis.

B. KALIDOU BA, EGAB

Kalidou Ba a abondé dans le même sens qu'Oussouby Touré en arguant que beaucoup de changements sont observés aujourd'hui dans le Ferlo du fait de l'avancée de l'agriculture sur des espaces pastoraux. Il a rappelé que les unités pastorales (UP) sont expérimentées depuis longtemps par différents projets et intervenants. Ces UP donnent la possibilité à des éleveurs qui partagent les mêmes ressources de s'organiser pour définir entre eux des règles de gestion et bénéficient d'une affectation de la part des collectivités territoriales. Des commissions ont été mises en place (ASUFOR) qui permettent de prendre en charge plusieurs questions stratégiques pour l'élevage : approvisionnement en aliments du bétail, magasins, prévention et lutte contre les feux de brousse, accueil des transhumants et explication des règles de gestion en vigueur dans la zone, etc.

Les UP ont aussi des plans de gestion définis de manière concertée (zone d'élevage, zone d'agriculture). Depuis que ces UP ont été mises en place, les conflits ont diminué (entre transhumants et résidents notamment) là où elles sont fonctionnelles.

Cependant, des contraintes sont aussi rencontrées dans le fonctionnement de ces UP : elles n'ont pas de statut reconnu, les transhumants n'acceptent pas toutes les chartes et des conflits éclatent parfois, les plans de gestion élaborés sont timidement mis en œuvre faute de ressources financières et parfois de compétences humaines. Si le transhumant a des relations interpersonnelles solides avec certains éleveurs, il peut rester dans la zone, même sans respecter les règles, ce qui fragilise la dynamique. AVSF, qui a été à l'origine de la mise en place de certaines UP, continue de les appuyer à travers la mise en place d'animateurs endogènes pour poursuivre la dynamique. Cette initiative est salutaire et constitue un plus dans la recherche de solutions pour améliorer les initiatives des UP

Dynamiques périurbaines, marchandisation, quelles pistes de régulation ?

A la suite de ces interventions sur la préservation des espaces et ressources pastoraux, Diery Gaye du CNCR et Amadou Kanouté de Cicodev ont abordé la question de la régulation dans un contexte de dynamiques périurbaines et de marchandisation des terres, notamment dans la zone des Niayes.

C. DIERY GAYE, CNCR

Diery Gaye a tout d'abord rappelé l'importance de la zone des Niayes pour le maraîchage et la fourniture de fruits et légumes pour Dakar et d'autres centres urbains du Sénégal. Les Niayes vont de la Patte d'Oie (en périphérie de Dakar) jusqu'à Saint Louis, sur une bande d'environ 30 km de large. Cette zone est très étroite et il y a aujourd'hui beaucoup de pressions qui s'exercent sur ces espaces. Aux activités agricoles, sont venues s'ajouter les dynamiques d'expansion de l'habitat, l'exploitation industrielle (notamment les mines), etc.

Cette pression terrible menace la vocation agricole de la zone et crée des conflits d'intérêt entre les activités agricoles, les habitations et l'industrie.

La zone des Niayes se subdivise en 3 sous zones : le Sud, le Centre et le Nord, qui ne mobilisent pas les mêmes types d'acteurs, ni ne développent les mêmes types de cultures.

Par le passé, la zone était agropastorale et il existait des couloirs de passage des animaux dans ces zones. Ces couloirs n'existent plus, ce qui occasionne beaucoup de dommages et conflits quand les animaux partent à la recherche de ressources pastorales.

Une bonne partie des superficies de la zone des Niayes a été récupérée et reversée à des activités non agricoles au nom de la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette notion doit être revisitée car les expropriations se font souvent pour des causes qui sont loin d'être « d'utilité publique ». La marchandisation est réelle, quoi qu'en dise la loi et les maires donnent des délibérations et régularisent les cessions, vu que la zone est devenue très attractive.

Les vraies questions qui se posent sont les suivantes : qui pour réguler ? Quoi réguler ? Comment réguler ?

Dans la zone des Niayes, les chefs de village ne sont même pas impliqués dans le travail des commissions domaniales. Les affectations se font à leur insu et les zones agricoles sont reversées à d'autres activités sans que les chefs de villages ne soient informés, ni consultés, alors que ce sont eux qui connaissent les terroirs. De plus, la loi exige clairement leur présence dans la commission domaniale et toute enquête avant affectation devrait se faire avec eux. Il y a certains villages qui n'ont même plus de cimetières, pourtant tout cela a été fait dans la « légalité ».

Depuis quelques temps, le Président de la République s'est déclaré en faveur de la préservation de la zone des Niayes, ce soutien de taille arrive à son heure et tous les agriculteurs de la zone attendent de voir concrètement, comment ce soutien et cette déclaration vont se matérialiser sur le terrain pour une vraie préservation de la vocation agricole des Niayes. Il faut de manière urgente diminuer l'agression venant de la dynamique d'habitation et de la ruée des industries extractives ; de récentes études du Cirad et de CICODEV indiquent que si on n'y prend garde, l'agriculture va disparaître dans les Niayes.

Pour pousser les autorités à prendre au sérieux l'enjeu de préservation de la vocation agricole des Niayes, Diéry Gaye a proposé que des concertations soient organisées dans la zone des Niayes dans chaque sous-zone, avec en perspective l'élaboration d'un mémorandum. Ces concertations devraient permettre de prendre en compte les spécificités des différentes sous-zones des Niayes pour sécuriser et protéger les espaces agricoles.

D. AMADOU KANOUTE, CICODEV

Pour Amadou Kanouté (Cicodev), la description faite de la zone des Niayes par Diéry Gaye et les conflits d'intérêts qui ont été présentés autour du foncier montrent bien la nécessité d'une régulation. Cette zone produit 80% de la production arboricole et maraîchère du pays. Cependant sa proximité avec Dakar où il n'y a presque plus d'espaces d'habitation, l'expose à une course effrénée pour l'habitat. S'y ajoute que de plus en plus, ses ressources extractives attirent des industriels. Il y a notamment, dans la zone de Rufisque, un enjeu à sécuriser le foncier agricole.

En peu de temps, trois conseils des Ministres ont été consacrés à la régulation du foncier dans la zone des Niayes. Le président de la République lui-même s'est exprimé également pour dénoncer les spéculations foncières dans cette zone et montrer son opposition.

Cependant il faut se pencher sur les différents modes de régulation possibles :

- Approche réglementaire : travailler sur le code de l'urbanisme et des outils comme les schémas d'aménagement de la zone Dakar-Thiès-Mbour ;
- Approche par la gouvernance foncière : mettre à la disposition des collectivités territoriales des outils de gestion foncière et de planification conformément aux orientations du document de politique foncière ;
- Approche par les chartes : ces approches développées déjà par des OSC peuvent constituer une réponse locale face aux problèmes d'ineffectivité des textes. Ces chartes sont intéressantes quand elles épousent les contours de l'intercommunalité. Cependant, pour plus d'efficacité et d'adhésion des élus aux chartes, il faut les adapter aux différents contextes vécus par les communes.

Cette démarche peut être illustrée par la charte foncière réalisée dans la zone de Rufisque avec l'accompagnement de Cicodev. Cette charte foncière s'est construite autour de 4 grands axes (préservation des exploitations familiales, définition de réserves foncières, accès à l'eau). Cette charte est en attente de signature : sur 12 maires, seuls 4 l'ont signée pour l'instant.

Face à la réticence des maires, Cicodev a changé de stratégie en proposant un système d'options, qui prend davantage en compte la spécificité des collectivités territoriales. En réalité, les communes ne se situent pas dans les mêmes contextes : certaines communes n'ont plus de foncier et doivent travailler avec les communes voisines alors que d'autres ont encore une assiette foncière qui leur laisse des marges de manœuvre importantes. Cette nouvelle stratégie offre une diversité d'options en fonction de la situation de chaque commune, afin que chaque collectivité s'engage sur certaines priorités, mais pas forcément sur les 4 axes. L'idée c'est de pousser les communes à choisir ce sur quoi elles veulent s'engager en fonction de ce qu'elles pensent pouvoir faire tout de suite.

E. DEBAT

Revenant sur les différentes présentations des panélistes sur la préservation des ressources agricoles et pastorales, les participants ont contribué au débat en soulignant certains aspects.

Globalement, 3 idées centrales sont ressorties : (i) l'urgente nécessité de préserver les zones agricoles, pastorales et forestières ; (ii) le besoin d'aménagement du territoire avec une politique qui équilibre les ressources entre territoires ; et (iii) la nécessité de passer à l'action (mobilisation citoyenne, face à un Etat qui ne joue pas son rôle de régulation).

Débat sur la régulation foncière dans la zone des Niayes

L'Etat dit être prêt à s'engager à préserver la zone des Niayes, alors que c'est lui-même qui orchestre ce qui se passe à Diamniadio en termes de reversement d'espaces agropastoraux dans l'assiette de l'habitat et des industries. Si ces problèmes d'agression se posent, il faut aussi souligner le rôle des élus qui considèrent le foncier dans cette zone comme un moyen de spéculation et d'enrichissement. Les communes sont aussi en compétition les unes avec les autres pour accueillir des infrastructures, ce qui fait qu'elles sont très promptes à donner des terres à l'Etat.

Avec les lotissements qui se développent tout azimut, les terres sont attribuées à différents acquéreurs alors que les résidents ne peuvent même pas être régularisés sur les terres qu'ils cultivent. Une partie des exploitations familiales sont très vulnérables et ont du mal à avoir accès à l'eau. Elles sont par conséquent obligées de vendre leurs terres car elles n'ont pas les moyens de les exploiter.

Il faut également prendre en compte la question des mines dans les Niayes, qui constitue un enjeu de plus, face au phénomène déjà avancé de marchandisation. Aussi, l'impact de l'exploitation future du gaz à Kayar sur la pêche et la vocation maraîchère des Niayes doit aussi être bien appréhendé. Sans compter l'impact des industries chimiques du Sénégal (ICS) présentes dans la zone sur les produits issus du maraîchage et la santé des populations.

Pour la préservation des conditions écologiques particulières des Niayes (y compris la bande de filaos et les ressources en eau), il est important que les organisations paysannes et toute la société civile s'engagent contre la marchandisation des terres des Niayes et contre les mauvaises pratiques des entreprises extractives. Ces actions doivent désormais impliquer la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DSCOS). Il est important que les communes soient correctement impliquées dans les activités qui sont menées sur le territoire par les intervenants extérieurs. Or actuellement les maires n'ont pas de marge de manœuvre sur l'activité des mines.

Ces questions liées à l'avenir des Niayes ont été débattues lors de la conférence régionale sur le développement durable, mais le problème réside dans la mise en place de mécanismes pour pouvoir porter ces propositions et les suivre, en l'absence de responsable réellement moteur pour impulser et porter la dynamique. La vraie question n'est pas celle de la régulation, mais celle de l'existence d'une volonté politique de préserver la vocation agricole de la zone des Niayes. A ce sujet (souligne Diery Gaye), les résultats d'une étude prospective récente sur les Niayes, pilotée par l'Isra et le Cirad avec les partenaires comme le CNCR, la Fongs, Cicodev, lpar, etc. fournissent des éléments de débat intéressants (<http://niayes2040.com>).

Débat sur la sécurisation des ressources pastorales

Pour ce qui est des unités pastorales (UP), la question principale soulevée par les participants a été liée à leur durabilité. Plusieurs écueils ont été notés : mauvaise gestion liée au manque de compétence des personnes chargées de la gestion des UP et de l'exclusion des transhumants dans les processus, manque de prise en compte de l'intercommunalité. Le modèle de Dolly est exemplaire et confirme que l'intercommunalité est importante et peut fonctionner.

Les organisations d'éleveurs se sont battues pour que Dolly soit un ranch communautaire. Le code pastoral fait actuellement de Dolly un EPIC avec des prérogatives dévolues au Ministère de l'Élevage. Le Ministre a réuni les responsables des organisations d'éleveurs, mais sans qu'ait été fait un travail de concertation et de formulation de propositions conjointes préalables, par conséquent cela n'a rien fait avancer.

III. Panel sur le processus de réforme foncière

A. EXPOSE DE SIDY SECK SUR LES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES

Une loi sur les Zones économiques spéciales (ZES) a été adoptée au Sénégal en janvier 2017 sans le moindre débat public, alors que tous les acteurs étaient concentrés sur le portage du document de politique foncière. Aujourd'hui encore, il existe un fort enjeu à mieux comprendre d'où vient ce concept de ZES, comment il a été introduit récemment dans différents pays africains, pour quels impacts, afin de mieux saisir les implications potentielles de leur développement au Sénégal. A cet effet, Sidy Seck a proposé un exposé introductif retraçant l'historique de développement des ZES et les présupposés idéologiques et économiques sur lesquels ce concept s'appuie¹.

Repères historiques sur le développement des ZES

Les ZES se sont tout d'abord développées en Chine, où elles ont permis une importante transformation de son économie. Ces ZES destinées à recevoir des investissements étrangers dans le cadre de l'ouverture du pays communiste sur le monde, ont permis au départ d'expérimenter des réformes économiques de marché et d'accumuler de l'expérience, avant de déployer le principe à plus grande échelle. La métropole de Shenzhen, qualifiée « d'usine du monde » en raison des milliers d'usines qui s'y développent symbolise le « miracle industriel » de la Chine, où un grand nombre de ZES servent aujourd'hui à exploiter les atouts de l'environnement local.

Pour promouvoir l'expérience chinoise et soutenir le développement des ZES en Afrique, la Banque Mondiale a co-organisé, avec la Banque chinoise de développement, le Fonds développement Chine-Afrique et l'ONUDI et le gouvernement éthiopien (pays où les chinois étaient bien implantés), le forum *Investir en Afrique* à Addis-Abeba les 30 juin et 1er juillet 2015 dont l'objectif était la valorisation de l'expérience chinoise des ZES. Les pays africains ont été séduits par la solution chinoise et beaucoup d'entre eux vont s'engager dans cette voie avec le soutien de la Chine et de la Banque Mondiale, quoique les enjeux sous-jacents n'aient pas été bien appréhendés.

Pour la Banque Mondiale, il s'agit de promouvoir le libéralisme, la facilitation des investissements (*Doing Business*) et le développement international des affaires en Afrique. Pour la Chine, le soutien au ZES en Afrique, participe d'une stratégie d'externalisation de ses productions en subventionnant l'implantation et l'investissement à l'étranger, d'industries chinoises dans les ZES de pays disposant de matières premières et d'une main d'œuvre abondante et à faible coût. Le gouvernement chinois a annoncé dès 2006, qu'il soutiendrait la création de zones de coopération économique et commerciale à l'étranger dans la cadre de sa stratégie « *Going Global* », de nombreux pays africains ont manifesté leur intérêt pour créer de telles zones.

On compte actuellement huit grandes zones économiques spéciales en Afrique créées et financées par la Chine : Chambishi et Lusaka en Zambie, Jinfei à l'Ile Maurice, Ogun et Lekki au Nigeria, Suez en Egypte, la Zone Industrielle Orientale et la Cité Internationale d'industrie légères Huajian en Ethiopie. Avec la hausse des salaires en Chine, 80 millions d'emplois pourraient être délocalisés de Chine continentale vers l'Afrique, selon l'économiste chinois Justin Lin, professeur à la Peking University et ancien cadre de la Banque mondiale.

¹ Le texte de cette partie s'appuie majoritairement sur la note provisoire sur les Zones Economiques Spéciales produite par Sidy Seck à l'occasion de l'atelier.

Les ZES dans quelques pays africains

On appelle « Zones économiques spéciales », « Zones Economiques à Régime Privilégié » ou encore « Parcs Industriels », des espaces géographiques délimités au sein du territoire national, constituant des zones de développement prioritaire, administrées par un organe unique et visant à réduire les obstacles à l'investissement en offrant des infrastructures et des services de qualité ainsi que des avantages fonciers, douaniers et fiscaux aux investisseurs qui s'y installent. Pour attirer des nouveaux investisseurs, ces zones souhaitent offrir un cadre incitatif basé sur des exonérations des taxes durant les dix premières années, un allègement du code du travail pour les ouvriers, la possibilité de rapatriement des fonds, des frais douaniers lors de l'importation des biens nécessaires à la production au taux nul ou presque, de l'électricité à tarif préférentiel et partant, l'existence d'un guichet unique pour faciliter les opérations administratives pour l'implantation d'une entreprise

On observe des ZES dans déjà plusieurs pays africains :

Ethiopie : le gouvernement a déjà créé 5 parcs industriels (PI) depuis 2014 avec le soutien de la Banque Mondiale (Bole Lemi, Kilinto, Awasa, Dire Dawa et Kombolcha) et 9 autres sont programmés. A côté des PI financés par l'Etat, il existe en Ethiopie des PI privés appartenant le plus souvent à des chinois, dont le plus grand Eastern Industrial Zone près de Addis Abeba et la Cité Internationale d'industrie légère du Groupe Huajian. Même si certaines industries utilisent les matières premières locales (industrie de la chaussure utilisant les peaux produites en abondance par l'élevage éthiopien de bovins, ovins, caprins, camélidés et de l'habillement avec le coton), beaucoup importent leurs matières premières et exportent les produits finis en profitant des avantages fiscaux et douaniers, mais également d'une main d'œuvre locale très bon marché.

Gabon : au Gabon la création des zones économiques spéciales s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) en 2009 et la préparation de l'après pétrole pour diversifier son économie. Ces zones sont définies par la Loi n° 10/2011 du 18 juillet 2011 portant règlementation des Zones Economiques à Régime Privilégié (ZERP) en République Gabonaise. On a aujourd'hui la ZES de Nkok qui s'étend sur une superficie 1 390 ha, comprenant une zone industrielle, une zone commerciale et une zone résidentielle. Son aménagement et sa gestion sont confiés à un organe dédié, le Gabon Special Economic Zone SA. (GSEZ), une société de droit Gabonais et concessionnaire des terres sur lesquelles elle exerce les missions qui lui sont dévolues pendant une durée de 45 ans. Elle loue, y compris par voie de bail à construction, les terrains et les immeubles nécessaires aux investisseurs. Une autorité dite Administrative dirigée par un Administrateur général coordonne tous les services publics intervenant dans la ZERP et contrôle la conformité de toutes les activités Elle a sous sa tutelle un Guichet unique chargé de faciliter toutes les opérations requises pour l'installation des entreprises et l'exercice de leurs activités. La ZES peine encore à attirer de nouveaux investisseurs. Sur les 800 entreprises attendues, seul une centaine sont présentes et développent actuellement des activités principalement dans la transformation du bois, la métallurgie, le recyclage, le génie civil, la construction, les cosmétiques, la pharmacie, les hydrocarbures, etc.

Congo Brazzaville : Les ZES y datent de 2017 (Loi n°24-2017 du 9 juin 2017). Leur aménagement est envisagé en parcs d'activités, en zones franches et en zones spécialisées sous la supervision d'une Agence dédiée et placées sous la tutelle du ministère des zones économiques spéciales. Tout comme le Gabon, les ZES du Congo Brazza s'inscrivent aussi dans la préparation de l'après pétrole. Pour l'heure, 4 zones économiques spéciales ont été identifiées à travers des études de faisabilité : Oyo / Ollombo (760 318 hectares) ; Pointe-Noire (3 150 hectares) ; Ouesso (64 520 hectares) et Brazzaville (164 100 hectares). Les études de faisabilité ont défini les activités éligibles

dans chaque zone mais les décrets créant et organisant spécifiquement ces ZES n'étaient pas encore pris en mars 2019.

Madagascar : Les ZES datent également de 2017 (Loi n°2017-23 du 28 novembre 2017). La zone destinée à abriter la future ZES se situe au nord de Madagascar et couvre une superficie de 2 000 ha. Le projet de création de cette ZES a suscité la mobilisation des organisations de la société civile, en l'occurrence le collectif Tany. Considérant d'une part que la loi a été introduite en catimini à l'Assemblée nationale et qu'elle comporte d'autre part des dispositions contraires aux intérêts de la nation malagasy et des populations locales, un recours a été introduit en justice. De même, l'administration des impôts s'est opposée au pouvoir conféré par la loi à l'Autorité de régulation des ZES (AZES). La Haute Cour Constitutionnelle (HCC) qui a été saisie, a dans son délibéré jugé contraire à la constitution plusieurs articles de Loi n°2017-23 (décision N° 01/HCC/D3 du 17 janvier 2018), entraînant une suspension de l'application de la loi, qui doit être révisée.

Les ZES au Sénégal

Au Sénégal, les ZES sont créées par la Loi n° 2017-06 du 06 janvier 2017. Leur création et mise en place effective sont considérées par le gouvernement comme une priorité dans le cadre de la mise en œuvre des orientations stratégiques du Plan Sénégal Emergent (PSE) (exposé des motifs). Sidy Seck souligne que la loi les concernant a été promulguée peu avant la remise du document de politique foncière aux autorités (avril 2017), ce qui interroge l'intérêt réel accordé par le gouvernement aux travaux alors en cours concernant la réforme foncière.

Cette loi réaménage le cadre institutionnel de la loi de n° 2007-16 du 19 février 2007 créant la Zone économique spéciale intégrée (ZESI), qu'elle abroge tout en maintenant l'existence de la ZESI de Dakar à confirmer par décret. La loi réaffirme par ailleurs, le rôle de la société anonyme « APIX-SA » comme administrateur des ZES au Sénégal, conformément aux dispositions de la loi n° 2007-13 du 06 février 2007. Le Ministère chargé de la Promotion des Investissements est responsable des orientations stratégiques et de coordination de la politique de développement des ZES. Pour la création et la délimitation des ZES, la loi dispose que : (i) les ZES sont créées par décret et les terres relevant du domaine privé de l'Etat compris dans leur périmètre sont transférées à l'Administrateur ; et que (ii) le périmètre d'une ZES peut être étendu par décret sur des superficies contiguës à la dite ZES (sans précisions de limites de ces superficies).

Concernant les terrains dépendant du Domaine public et du Domaine national, le transfert de la gestion à l'administrateur se fait après leur incorporation au Domaine privé de l'Etat suivant les procédures et formalités légales requises à cet effet. La gestion des terrains additionnels compris dans une ZES est transférée à l'administrateur (APIX) pour les besoins de l'administration et de la gestion de ladite zone. L'attribution de terrains aux entreprises opérant dans une ZES s'effectue sous la forme de bail emphytéotique délivré par l'administrateur. Les terrains de la ZES sont divisés en zone A et zone B. La zone A des ZES est réputée hors du territoire douanier national pour les entreprises exonérées et est sécurisée. L'administrateur cependant peut étendre à tout moment, si nécessaire, le périmètre de la zone.

Ces textes posent plusieurs questions relatives (i) d'une part à l'élasticité de l'assiette foncière des ZES (qui peut facilement être élargie) et (ii) d'autre part à la prise en compte des populations occupant les terres de la zone avant son érection en ZES (le texte de loi ne dit rien sur cet aspect).

La loi n° 2017-07 du 06 janvier 2017 portant dispositif d'incitations applicable dans les zones économiques spéciales consacre le caractère d'utilité publique des ZES dans son article 4 : « *Le décret portant création d'une zone économique spéciale vaut déclaration d'utilité publique et rend cessibles les terrains situés dans l'emprise de la ZES.* »

On connaît actuellement 3 ZES au Sénégal, mais Serigne Guèye Diop, Conseiller du Président de la République sur les questions industrielles et agricoles, et par ailleurs maire de Sandiara a déclaré que « *le Sénégal travaille à avoir dix à vingt ZES au regard du rôle que ces plateformes peuvent jouer dans la matérialisation de la politique industrielle déclinée dans le Plan Sénégal Emergent. Il ne faut pas se contenter de 3 ZES ; à terme, il faut faire de tout le Sénégal une ZES.* » (sic).

Les 3 Zones Economiques Spéciales en vigueur au Sénégal sont les suivantes :

ZES Économique Spéciale Intégrée de Diass (ZESID) (décret n° 2017-932 du 09 mai 2017 portant création de la Zone Économique Spéciale Intégrée de Diass). La Zone économique spéciale intégrée de DIASS, couvre une superficie de près de 738 ha (correspondant à 2 titres foncier : a) le titre foncier n°1217/MB, 718ha 19a 24ca ; b) la centrale électrique objet du titre foncier n° 178/MB d'une superficie de 19ha 50a et 46ca). Activités éligibles : Industrie, Agrobusiness, TIC, Tourisme, Activités portuaires, Offres de services médicaux, Services. Critères d'éligibilité spécifiques : dédier 60% du chiffre d'affaires à l'exportation, investissement minimum de 100 millions de FCFA, 150 emplois directs durant la 1ère année d'exercice.

ZES de Diamniadio : Décret de création: décret n° 2017-1110 du 30 mai 2017 portant admission du Parc industriel intégré de Diamniadio au régime de ZES ; Superficie: 53 ha. Activités éligibles : Montage et emballages, Agro-alimentaire, Confection, Matériaux de construction, TIC, Electricité et électronique, Logistique. Critères d'éligibilité spécifiques : 50% du chiffre d'affaires à l'exportation, investissement des 500 millions de FCFA au moins, 5 emplois directs pour 100 m² de bâtiment industriel occupé durant la 1ère année d'exercice.

ZES de Sandiara : Spécificité : initiative d'un maire (Conseiller direct du Président de la République). Décret de création: Décret n° 2017-2189 du 22 novembre 2017 portant admission de la Zone Industrielle de Sandiara au régime de ZES ; Superficie: 100 ha. Activités éligibles : Industrie, Agrobusiness, Aquaculture, TIC, Industrie de la tannerie, Aviculture, Energie, Logistique, Services. Critères d'éligibilité spécifiques : 50% du chiffre d'affaires à l'exportation ou en import-substitution, au cours des 3 premières années, 5 emplois directs pour 100 m² de surface de production dans les 3 premières années, accueillir, dès la deuxième année d'exercice, au moins 10 des 1 500 élèves du lycée technique professionnel de Sandiara, dans le cadre de leur formation en alternance.

Enjeux soulevés par les Zones économiques spéciales

Suite à ce panorama sur les ZES, Sidy Seck pointe six questions majeures que soulèvent les ZES : (i) impacts sur le foncier et l'environnement ; (ii) impacts sur l'industrialisation et le développement économique ; (iii) implications fiscales ; (iv) enjeux de gouvernance ; (v) effets sur le droit du travail et (vi) les mécanismes de règlement des différends.

Elles constituent à ce titre un champ multi-acteurs et multidisciplinaire de recherche et mobilisation.

Concernant le **foncier et l'environnement**, il faut noter que les ZES permettent un accès facilité au foncier. Il s'agit généralement de terres publiques ou privées de l'Etat, mais également de terres du domaine national, qui sont versées dans le domaine de l'Etat par déclaration d'utilité publique (élasticité de l'assiette foncière des ZES). Il n'existe pas de disposition relative à l'impact sur les populations locales (comme s'il s'agissait « de terres vacantes et sans maîtres »), peu de cas est fait des populations qui ont perdu leur base productive (pas de consentement, ni d'indemnisation prévue). A Sandiara, la Cour suprême dans son arrêt n° 08 du 28 mars a simplement annulé la délibération n°007/COM/Sand du 11 octobre 2014 du Conseil municipal de Sandiara, portant désaffectation de terres du domaine national sises au village de Sandiara d'une superficie de quarante-neuf hectares quarante ares (49ha 40a) pour servir de zone industrielle. Cette annulation fait suite à une procédure intentée par le GIE "les jeunes agriculteurs de Sandiara" qui contestait cette

décision, arguant que la mairie faisait main basse sur leurs terres. Enfin, on observe une faible prise en compte des impacts notamment environnementaux (absence de EIES). Par exemple, la ZES de Nkok au Gabon touche une zone rurale marquée avec des activités agricoles et d'exploitation forestière (coupe familiale), avec de forts impacts sur les populations locales, des effets négatifs sur l'environnement, notamment la destruction de la mangrove et le développement de l'érosion côtière.

Sur la question de la contribution des ZES à l'**industrialisation et au développement économique** du Sénégal, il faut souligner que la vocation première des ZES est de favoriser les exportations. Mais contrairement à la Chine, le développement industriel promu dans les ZES en Afrique est souvent déconnecté des ressources nationales, avec une absence de relations entre les industries implantées et des fournisseurs nationaux (transformation des productions agricoles ou minières par exemple). On observe donc souvent une faiblesse de l'effet d'entraînement et de la valeur ajoutée sur l'économie nationale (ex Ethiopie), ce qu'on appelle « faiblesse des effets d'agglomération ». Sont en effet plutôt encouragés dans les ZES le développement de certains agrobusiness supposés contribuer au développement agricole et à l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire, alors que leurs productions sont peu consommées localement (ou trop chères) et essentiellement destinées à l'exportation.

L'importance des **facilités fiscales et exonérations** constituent pour l'Etat un manque à gagner qui mérite d'être évalué car il impacte sur ses ressources et donc sur ses capacités à prendre en charge les services sociaux de base pour une population en paupérisation croissante et qui profite peu des produits des industries des ZES (coût et exportation). Un investisseur déjà agréé dans le cadre d'un investissement antérieur peut dans certaines conditions obtenir un nouvel agrément et bénéficier du régime de la ZES.

Les ZES posent également des **questions de gouvernance** ; elles court-circuitent les administrations en créant des pouvoirs concentrés chez un seul administrateur, qui a à sa disposition les autres administrations (cela rappelle la politique d'agenciation qui a affaibli nombre d'administrations régaliennes), octroie les agréments aux investisseurs, et recouvre leurs redevances. Cette question a d'ailleurs été mise en exergue dans sa décision par la Haute Cour Constitutionnelle à Madagascar (Décision n°01-HCC/D3 du 17 janvier 2018 concernant la loi n°2017-023 relative aux ZES), qui remet en cause la constitutionnalité de certains articles de la loi soit parce qu'ils créent une inégalité de droits entre les malagasy et les investisseurs étrangers, soit parce qu'ils donnent à l'autorité chargée de la gestion des ZES, des prérogatives sur des questions devant relever de la loi et non de la réglementation..

Du point de vue social et du **droit du travail**, outre la question des populations qui perdent leurs terres et donc leur outil de travail, apparaît aussi celle du statut des travailleurs. En effet, les investisseurs sont attirés dans les ZES non seulement par une main d'œuvre peu chère, mais aussi également par des possibilités de réglementation dérogatoire par rapport au code du travail.

Enfin, les **mécanismes de règlement des différends** entre Etats et investisseurs dans les ZES renvoient non plus à aux seules législations nationales, mais à différents traités internationaux auxquels se réfèrent souvent les investisseurs et qui dépassent dès lors les prérogatives de l'Etat en question.

Comme le reconnaissent certains économistes de la Banque Mondiale, les ZES ne constituent pas une panacée. Celles qui sont créées en Afrique ont des résultats assez mitigés : des délais de réalisation beaucoup plus longs que prévu, un accueil d'investisseurs plus réduit que prévu et des créations d'emplois en deçà des attentes. Selon Sidy Seck, il y a comme une sorte d'imposture à penser qu'en investissant dans des infrastructures et en offrant moult facilités aux investisseurs, on

fait du développement. Sous un autre angle, on peut se demander pourquoi sacrifier le bien commun au bénéfice de quelques privés et pour des industries sans lien en amont avec le local ou déconnectées des filières nationales ? Aussi, au Sénégal, l'écart entre prévisions ou espoirs et réalités interroge concernant la ZES de Sandiara, de même que la divergence des courbes entre des taux de croissance en hausse et la baisse continue des revenus de la majorité de la population.

B. BLOCAGE DE LA REFORME FONCIERE : REGARDS CROISES

La suite de la table-ronde a permis de revenir sur le processus de réforme foncière et les raisons du blocage actuel. Elle a été animée par Kader Fanta Ngom et a donné la parole à Babacar Diop (CNCR), Madiou Diouf (UAEL) et Cheikh Oumar Ba (Ipar).

Babacar Diop, CNCR

Babacar Diop a rappelé que le cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) regroupant tous les acteurs de la société civile, s'est préparé activement au dialogue politique dans le cadre de la réforme foncière. Il a élaboré son plan d'action et ses propositions de réforme de la législation foncière. Il a démontré sa volonté de partager les questions clés de ses propositions avec les populations en organisant les concertations sur le terrain dans les différentes zones agro-écologiques (ZAE) du Sénégal.

La commission nationale de réforme foncière (CNRF) a travaillé avec les différents secteurs d'activité et la société civile a toujours essayé de faire une contribution unique concertée. Une bonne partie de ses propositions a d'ailleurs été prise en compte dans le document de politique.

Concernant les raisons du blocage actuel, le CNCR a obtenu une audience avec le Président de la République, qui a dit que ce qui le gênait dans les propositions faites, c'était la volonté de donner plus de pouvoir aux communes. Le processus est actuellement en panne, mais la société civile continue de se concerter pour pouvoir à tout moment apporter sa contribution.

Le CRAFS a élaboré son propre plan d'action qu'il met en œuvre et qu'il a réussi à suivre pour mener ses réflexions. L'idée est maintenant de partager les propositions et les questions clés avec les communautés sous la forme d'une synthèse du document de proposition. Des alliances ont aussi continué à être tissées par la société civile avec les députés, le Conseil économique et social, l'Académie Nationales des Sciences et Techniques du Sénégal, etc. Ces alliances doivent être renforcées et servir de cadres mobilisateurs pour porter le plaidoyer et le dialogue politique pour une réforme foncière inclusive et participative.

Mamadou Diouf, UAEL (Union des Associations d'Elus locaux)

L'association des maires du Sénégal et l'association des départements du Sénégal constituent l'UAEL. A travers leurs membres, chaque structure a apporté ses contributions (Conseils Locaux de Développement, Conseils Départementaux de Développement) au cours des ateliers organisés à la base (niveaux départemental et national) par la CNRF.

Aujourd'hui la réforme est en panne. L'UAEL a beaucoup échangé avec le CNCR, et aussi travaillé avec l'Ipar, le Congad pour formuler des propositions.

Le Président de la République a dit qu'il ne laisserait pas les maires vendre les terres. Or ce ne sont pas les maires qui décident, mais les conseils municipaux. Quand il y a des projets de lotissement, ce sont des commissions de distribution qui sont mises en place. Ces commissions sont élargies

aux services techniques étatiques (Domaines, Cadastre, Urbanisme etc.) sous la présidence du représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet. S'il y a des manquements observés en matière de gestion foncière, la faute en est partagée et il faut en tirer les conséquences.

Selon lui, il appartient aux élus locaux, à la société civile et autres acteurs de porter le plaidoyer pour trouver des propositions de relance du processus de réforme foncière.

Les mêmes blocages sont rencontrés avec l'acte III de la décentralisation. La loi n'est pas retournée à l'Assemblée nationale, tous les décrets d'application ne sont pas pris. Les principaux problèmes de l'acte III de la décentralisation sont liés à l'incohérence territoriale qu'il engendre. Les présidents des communautés rurales sont devenus des maires, mais ils n'ont pas plus de moyens pour travailler.

L'UAEL a travaillé dans le cadre de l'acte III de la base jusqu'au sommet pour produire un document portant sur « la vision des maires sur l'acte III de la décentralisation », qui a proposé beaucoup de changements et est malheureusement resté pour l'instant dans un tiroir.

Cheikh Oumar Ba, Ipar

Le directeur de l'Ipar souligne tout d'abord que c'est la première fois qu'un document de politique foncière existe, ce qui montre que les acteurs ont réussi à se saisir d'une fenêtre d'opportunité et ont été très proches du but. Les organisations paysannes et élus locaux avaient réussi au début des années 2000 à créer une alliance stratégique qui a permis l'adoption de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Le rapport de force était alors favorable à la société civile mais il n'y a jamais eu de mise en œuvre.

Avec le processus de réforme foncière, on n'a pas réussi à recréer cette alliance. Il y a eu des concertations, mais pas de dialogue. Si on arrivait à identifier les points de blocage, on pourrait échanger sur les voies d'amélioration. Le président a dit depuis longtemps sa réticence à laisser plus de pouvoir aux communes sur le foncier, mais cette position n'a pas pu être mise en débat sur le fond.

La société civile a joué un rôle très structurant dans les réflexions sur le foncier, elle a joué un rôle d'interpellation, toujours dans une posture constructive. Elle a également contribué à créer des espaces de dialogue avec les différents acteurs ; la plateforme nationale sur la gouvernance foncière a ainsi permis de former de nombreux parlementaires et organisé des visites de terrain.

On aurait probablement gagné dans le processus à s'inspirer davantage des expériences sous régionales (comme par exemple le dispositif des commissions foncières villageoises prévue par la loi foncière au Mali, etc.). Il existe aussi aujourd'hui un enjeu à élargir le CRAFS sur les enjeux liés aux ressources naturelles, notamment autour du gaz et du pétrole, ainsi que de la gestion de l'eau. Enfin, une veille permanente doit se poursuivre, car les ZES apportent une réponse aux problèmes de l'Etat, quel est son intérêt aujourd'hui à poursuivre la réforme foncière ?

C. DEBAT AVEC LES PARTICIPANTS

Kader Fanta Ngom, modérateur du panel, est revenu sur les principales questions ressorties des interventions : (i) le besoin de relancer le processus de réforme foncière à travers l'établissement d'une union sacrée autour du foncier entre élus locaux et société civile, car le foncier est une affaire de société et le dernier document de politique foncière, qui avait réussi à créer un consensus sur certains aspects pour la première fois, est aujourd'hui rangé dans un tiroir ; (ii) les interrogations et inquiétudes sur la volonté réelle de l'Etat à poursuivre la réforme pour dérouler ses politiques publiques, car avec les ZES, il n'en a plus besoin d'une réforme et peut répondre aux préoccupations des investisseurs sans avoir à toucher aux lois.

Les interventions des participants sont revenues sur ces principaux constats :

La loi sur les ZES fait craindre que l'Etat du Sénégal ne soit plus du tout intéressé par la réforme. Cette loi dessaisit les collectivités territoriales et entraîne une certaine régression par rapport au processus de décentralisation. Un **plan d'action avait été élaboré par le CRAFS sur les ZES**, mais n'a pas encore été mis en œuvre. Il faut d'urgence convoquer une rencontre avec l'administrateur des ZES (APIX) pour visiter les sites concernés et voir ce qui se fait sur ces zones. La société civile a besoin d'avoir une même compréhension des ZES, car la loi a été adoptée sans impliquer personne. Il s'agit d'un axe de travail prioritaire.

Les reculs enregistrés par rapport aux anciens acquis interpellent tout un chacun sur sa citoyenneté. Des textes sont adoptés, ne sont pas mis en œuvre et personne ne proteste : la LOASP a été adoptée en 2004 et n'est toujours pas mise en œuvre, le document de politique foncière dort dans un tiroir. Il faut **mettre en débat le contenu du document de politique foncière**, dans un format didactique pour que tout le monde en maîtrise le contenu. Chacun voit dans le document de politique foncière, ce qui l'intéresse, alors qu'on a besoin d'aller vers une compréhension objective des propositions qui sont faites. Il faut aller dans les régions, là où la gestion foncière est une question cruciale et engager des actions avec les communautés pour faire bouger les lignes, sinon l'Etat va dérouler son programme sans concertation. Les exemples payants de mobilisation des populations ne manquent pas. Par exemple, l'Etat a tenté d'élargir le projet de port de Ndayane de 600 à 2000 ha et il a fallu la mobilisation des populations pour que l'Etat recule (peut-être aussi il recule pour mieux sauter).

Cette **incomplétude des processus de réforme** inquiète. L'acte III de la décentralisation n'a toujours pas tous ces décrets d'application, ni ne fait l'objet de directives claires ; les choses se font par tâtonnement avec tous les risques que cela pose pour les maires. Il est facile dans ces conditions d'envoyer un maire en prison. La société civile doit prendre en charge ces questions pour faire bouger les lignes.

Les **maires de la zone PDIDAS expriment aussi de fortes inquiétudes** qu'ils veulent partager. Le foncier fait partie des sujets sensibles qui ont parfois enflammé d'autres pays. La société civile a toujours été auprès des élus locaux sur les enjeux fonciers depuis des années ; le CNCR les a accompagnés lorsque le PDIDAS est arrivé. C'est ce qui leur a donné le courage de négocier avec le PDIDAS, sinon ils allaient tout accepter sans discuter. La société civile est le seul acteur qui est resté ferme sur ses positions, tandis que le PDIDAS n'a pas cessé de changer d'approche, de louer. Les seuls acquis de ce projet, ce sont les agents fonciers (dont on ne sait pas comment leurs salaires vont être payés après la fin du projet) et les régularisations réalisées, mais rien n'a été fait du côté des aménagements, alors que le programme s'arrête à la fin de l'année. L'attribution de baux dans la zone PDIDAS (et la NICADisation qui s'en suit) peut également être vue comme un retour en arrière par rapport au processus de décentralisation. Le foncier sort en effet alors de l'assiette foncière gérée par les collectivités territoriales. Aujourd'hui, la Banque Mondiale présente le PDIDAS comme un succès et vise un projet de distribution de milliers de baux : il y a un réel **besoin d'évaluer le PDIDAS** avant de vouloir porter à l'échelle cette initiative.

IV. Synthèse des pistes de réflexion dégagées

Avant de clôturer la rencontre, El Hadji Faye, d'Enda pronat, membre du Comité d'organisation, a rappelé les principales pistes de travail ressorties des discussions.

Au niveau de la gestion foncière décentralisée, plusieurs axes ont été proposés :

- Identifier les conditions d'une plus grande pérennité des outils et dispositifs de gestion foncière, ainsi que d'une plus grande synergie des approches développées : études relatives au financement des services fonciers, capitalisation des approches développées pour « faire vivre » ces outils dans la durée, etc.
- Promouvoir les approches de concertation à tous les niveaux (commissions domaniales élargies, chartes foncières, projets d'investissements, etc.) : capitaliser les acquis et les partager au sein des associations d'élus (perspective de futures élections communales à échéances fin 2019/début 2020) ;
- Plaider pour une régulation de la délivrance des baux (obligation d'accord de la commune avant attribution) : documenter les pratiques administratives les plus vertueuses en attendant un changement de la législation ;
- Encourager la prise de responsabilité des femmes au sein des collectivités territoriales : formation et accompagnement des femmes, mais aussi mobilisation collective pour lever les freins socio-culturels.

En matière de protection de la vocation agricole et pastorale de certaines zones, des propositions de travail ont aussi été émises :

- Renforcer les organisations d'éleveurs pour qu'elles soient davantage mobilisées et audibles dans la défense des intérêts des éleveurs ;
- Améliorer la sécurisation du foncier pastoral (statut juridique spécifique, défense d'un accès inclusif aux ressources naturelles et à l'eau, promotion des approches intercommunales pour la gestion des ressources et la mobilité du bétail, etc.)
- Sauver la zone des Niayes en organisant des mobilisations sociales pour mettre l'Etat et les collectivités territoriales face à leurs responsabilités en matière de régulation : concertation multi-acteurs dans chaque sous-zone et élaboration d'un memorandum.

Enfin, le processus de réforme foncière et la manière de le relancer, alors que des lois telles que la loi sur les ZES tendent à faire reculer les acquis de la décentralisation, ont aussi été au cœur des débats :

- Engager un débat ouvert sur les ZES pour questionner les finalités visées, les actions développées, leurs impacts sur les populations, etc. ;
- Relancer le processus de dialogue politique sur la réforme foncière en demandant une audience au Président de la République et en socialisant davantage le document de politique foncière pour le présenter aux communautés à la base dans les différentes régions agroécologiques ;
- Remobiliser l'« alliance sacrée » établie entre les élus locaux et la société civile pour pousser l'Etat à relancer la réforme et revoir l'acte III de la décentralisation en renversant les rapports de force.

V. Séance de clôture

La cérémonie de clôture a été présidée par Ahmedou Mactar Mbodj, Secrétaire Général du CNCR, qui a remercié tous les participants pour leur engagement au service du foncier et tous les éclairages et contributions qui ont été versés au débat. Il a particulièrement remercié les modérateurs des différents panels, ainsi que les personnes qui y sont intervenues pour la qualité de leurs présentations et des échanges qu'ils ont suscités.

A la suite de cette rencontre, les institutions sénégalaises (membres du comité d'organisation) ont prévu de se retrouver afin d'échanger sur les suites à donner aux pistes de travail dessinées durant l'atelier. Il s'agit maintenant d'identifier des axes de travail prioritaires, dont certains pourront être accompagnés par le Comité technique « Foncier & Développement ».

Babacar Diop du CNCR a tenu à saluer à ce titre l'engagement sans faille depuis les années 90 au moment de l'élaboration des premiers POAS, de Vatché Papazian, qui n'a cessé d'œuvrer aux côtés de ses partenaires sénégalais pour une meilleure gestion foncière.

Après des prières et le souhait que chacun puisse regagner son foyer dans la paix, l'atelier a été officiellement clôturé.

Annexe 1 : Programme de la rencontre

Lundi 29 avril 2019		
Horaires	Activités	Intervenants
08h30 – 9h00	Accueil et installation des participants	
9h00 – 9h30	Cérémonie d’Ouverture <ul style="list-style-type: none"> - Mot de bienvenue du CNCR - Mot de bienvenue d’Enda pronat 	Babacar Diop Mariam Sow
9h30 – 9h45	Présentation des objectifs de l’atelier , des résultats attendus, de la méthodologie et du programme de l’atelier	Thierno Cissé (CNCR)
9h45 – 10h00	Présentation du Comité technique « Foncier & développement »	Amel Benkahla (CTFD)
10h00 – 11h30	Panel sur la gouvernance foncière au Sénégal : institutions, outils de gestion foncière et enjeux <ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales au cœur de la gestion foncière : quelle portée des outils et dispositifs mis en place dans la Vallée du fleuve Sénégal sur le domaine irrigué ? - Mise en place des bureaux fonciers dans la zone PDIDAS : quels enjeux et défis d'accompagnement de la gouvernance foncière locale ? - Outils de gestion participative du foncier : quels leviers pour une amélioration de la gouvernance foncière ? 	Modération : Sidy Seck (UGB Saint-Louis) Aziz Sow, juriste spécialiste du foncier Amadou Ba, maire de Oré-fondé Aliou Sarr, maire de Fass Ngom (collectif des maires) Adama Sow, productrice et membre du réseau des femmes rurales Mbaye Niang (Congad)
11h30-12h00	Pause-Café	
12h00 – 13h30	Panel sur la protection des vocations des zones agricoles et pastorales <ul style="list-style-type: none"> - Sécurisation des zones pastorales : quelles approches promouvoir pour répondre aux défis actuels ? - Dynamiques péri-urbaines et marchandisation du foncier dans la zone des Niayes : quelles régulations possibles ? 	Modération : Astou Diao Camara (PPZS) Oussouby Touré Kalilou Ba (EGAB) Diery Gaye (CNCR) Amadou Kanouté (Cicodev)
13h30 – 14h30	Pause Déjeuner	

14h30 – 16h00	<p>Panel sur le processus de réforme foncière : enseignements et perspectives</p> <ul style="list-style-type: none"> - Blocage de la réforme foncière : quels enseignements en tirer ? - Zones économiques spéciales : quels enjeux dans le contexte actuel ? - Propositions et positions du CRAFS : quelles alliances renforcer pour relancer le dialogue politique ? 	<p>Modération : Kader Ngom</p> <p>Sidy Seck (UGB Saint Louis) Abdou Khadre Lo (UAEL) Cheikh Oumar Ba (Ipar) Mariam Sow (Enda pronat) Youssou Diallo (ex-conseiller Ministère de l’Agriculture)</p>
16h00-17h00	<p>Discussion en plénière des axes de travail prioritaires</p>	<p>Modération : El Hadj Faye (Enda pronat)</p>

Annexe 2 : liste des participants (invités/présents)

N°	PRENOMS ET NOM	STRUCTURE	PROVE-NANCE	PRESENT
1	Khassim Sarr	Coordinateur du projet AIDEP (AFD)	Podor	X
2	Aziz Sow	Juriste spécialiste du foncier	Podor	
3	Amadou Thiam	Directeur du Développement rural et Aménagement de l'espace rural / SAED	Saint-Louis	
4	Alpha Seybane Aw	Chef de projet ASAAM/APEFAM (AFD)	Saint-Louis	
5	Aboubacry Sow	DGA SAED	Saint-Louis	
6	Khaly Fall	Conseiller DGA SAED	Saint-Louis	X
7	Kader Fanta Ngom	Juriste spécialiste du foncier	Matam	X
8	Amadou Ba	Maire de Oréfondé	Matam	X
9	Tidjane Ndiaye	Maire de Ronkh collectif maires Pdidas	Saint-Louis	X
10	Badara Seck	Point focal Pdidas commune de Gandon	Saint-Louis	X
11	Adama Sow	Collège des femmes, CNCR	Kaolack	X
12	Abdoul Khadre Lô	UAEL	Dakar	
13	Simon Gomis	Expert développement rural	Dakar	
14	Sidy Seck	UBG Saint-Louis	Saint-Louis	X
15	Oussouby Touré	Expert pastoralisme	Dakar	X
16	Astou Diao Camara	CIRAD/PPZS	Dakar	X
17	Aliou Sarr	Président du collectif des maires du PDIDAS	Saint-louis	X
18	Kalidou Ba	EGAB	Matam	X
19	Moussa Sow	Antenne RBM Sénégal	Ferlo	
20	Abdou Hadji Badji		Ziguinchor	X
21	Amadou Séga Kéita	Juriste spécialiste du foncier	Kédougou	
22	Moussa Baldé	AVSF	Dakar	
23	Mbaye Niang	CONGAD	Dakar	X
24	Amacodou Diouf	CONGAD	Dakar	
25	Amadou Kanouté	Cicodev	Dakar	X
26	Mamadou Mballo	Cidodev	Dakar	X
27	Cheikh Oumar Ba	Ipar	Dakar	X
28	Ndeye Yandé Ndiaye	Ipar	Dakar	
29	Mbayang Kébé Diop	Ipar	Dakar	X
30	Nadjirou Sall	CNCR	Thiès	
31	Babacar Diop	CNCR	Saint-Louis	X

32	Diery Gaye	CNCR	Dakar	X
33	Marius Dia	CNCR	Dakar	
34	El Hadj Thierno Cissé	CNCR	Dakar	X
35	Serigne Segnane	CNCR	Dakar	X
36	Mariam Sow	Enda Pronat	Dakar	
37	El Hadj Faye	Enda Pronat	Dakar	X
38	Youssou Diallo	MAER	Dakar	
39		ACCESS	Mbour	X
40	Matar Ndoye	FAPD	Dakar	X
41		Woobin	Dakar	
42	Nafissatou Seck	Association des Femmes juristes sénégalaises (AJS)	Dakar	X
43	Mamadou Fall	IED Afrique	Dakar	
44	Birame Faye	IED Afrique	Dakar	
45		HEKS	Dakar	
46	Zacharia Sambakhé	ActionAid	Dakar	X
47	Nathalie Soumahoro	ActionAid	Dakar	
48	Mamadou Barry	Action solidaire	Dakar	
49	Ibrahima Ka	ILC	Dakar	
50	Mignane Diouf	Forum Social Sénégalais (FSS)	Dakar	
51	Papa Faye	Consultant	Dakar	
52		Ministère de l'élevage	Dakar	
53		Ministère de l'environnement	Dakar	
54		Ministère de la pêche	Dakar	
55	Vatché Papazian	CTFD	Paris	X
56	Amel Benkahla	CTFD	Paris	X
57	Iba mar Faye	CTFD	Dakar	X
58	Ibrahima Niane	AFD Dakar	Dakar	X
59	Ann-Kristin Rothe	FAO	Dakar	
60	Ibrahima Diallo	FAO	Dakar	
61	Demba Sow	FAO	Dakar	X