

La ruée vers les terres agricoles,
Quelle réflexion pour la réforme foncière au Sénégal ?
Par Kader Fanta NGOM

L'actualité foncière est marquée au Sénégal par des attributions à grande échelle de terres agricoles à des opérateurs privés ou des autorités publiques dans les communautés rurales (CR). Ce nouveau phénomène peut être pris comme prétexte pour réfléchir particulièrement sur la réforme foncière déjà annoncée depuis 1996 par le Plan d'action foncier et réaffirmée récemment par la loi d'orientation agrosylvopastorale. Cette actualité touche beaucoup de points sur les quels, les acteurs du jeu foncier doivent réfléchir et proposer des réponses idoines, afin de parvenir, à des solutions consensuelles, en perspective de la réforme. Cette problématique soulève une série d'interrogations qui embrassent plusieurs aspects relatifs à la question foncière dans les CR.

Cet accaparement des terres agricoles, pose une question de fond, dont les réponses bien pensées, apporteront des éléments dans le débat foncier en cours. Tout investisseur a-t-il droit à une affectation de parcelle au regard du corpus juridique foncier en vigueur? Les réponses à cette problématique ouvrent par la même occasion des pistes de réflexion sur l'état des lieux et la réforme à venir relativement au cadre juridique régissant la gestion des terres dans les CR.

I- Qui a droit à une surface agricole dans les communautés rurales ?

Cette question est agitée par les hommes politiques, les observateurs et le simple citoyen. Interrogeons nous sur la problématique de l'agrobusiness dans la législation foncière en vigueur. Les conseils ruraux sont-ils en droit d'affecter des terres à tout demandeur de terre ? Les éléments de réponses à cette interpellation nous édifieront sur la législation foncière par rapport à ces investisseurs nationaux et étrangers.

La quasi-totalité des terres comprises dans les CR relève du domaine national régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964 et ses différents décrets d'application. L'article 8 de cette loi dispose que « Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres de la CR qui assurent leur mise en valeur... ». La zone des terroirs correspond aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, l'agriculture ou l'élevage. Un bref rappel des autres zones montre que, la zone urbaine n'existe que dans les communes, la zone classée gérée par l'État, est constituée par les parties à vocation forestière et enfin les zones pionnières qui sont maintenant reversées dans la zone des terroirs (pour plus de précisions sur le zonage du territoire sénégalais se reporter à l'encadré en fin d'article). Cela veut dire que la compétence du conseil rural sur les terres de culture est totale et exclusive, en ce sens que les autres zones sont inexistantes dans la CR ou relèvent de la compétence directe de l'État. Il est alors clair qu'un « non membre » de la CR ne peut bénéficier de terre sur l'espace géré par le conseil rural.

Le seul problème juridique, c'est la notion de « membre de la communauté rurale » qui n'est malheureusement pas définie par la loi. Toutefois et par comparaison, nous pouvons noter qu'avant d'être membre du conseil rural (organe délibérant de la CR), le candidat conseiller devait notamment et conformément à l'ancienne loi 72-25 être inscrit sur la liste électorale de la CR et y résider à titre principal. Le contenu de « membre de la communauté rurale » ne devrait pas être très éloigné de ces conditions.

Cette acceptation serait heureuse, en ce sens que, le statut de « membre de la communauté rurale » ne serait pas fermé à toute autre personne. D'ailleurs, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre, cette notion, car aux termes du décret 72-1288, il est possible de prononcer des affectations au profit de nouveaux membres. La question de fond des affectations au profit des allogènes, tourne autour de

cette problématique. Les bénéficiaires de ces affectations sont-ils des membres ou non de la CR ?

Dans l'affaire de Mbane*, c'était une belle occasion pour amener le juge administratif sénégalais à se prononcer sur la notion de membre de la CR. A l'absence d'une définition légale, la jurisprudence pourrait nous édifier sur cette question.

Par ailleurs, même si par extraordinaire, un de ces attributaires bénéficiait de ce statut de membre de la CR, d'autres obstacles se dressent devant lui. Les attributaires ne sont pas autorisés à faire exploiter ces surfaces agricoles par des ouvriers ou tout autre employé. L'attribution est prononcée au profit du bénéficiaire qui doit directement assurer la mise en valeur de ces terres ou avec l'aide de sa famille (article 3 décret 72-1288). Même le paysan qui a les moyens, ne peut à l'état actuel de la législation, embaucher des ouvriers « sourguë » dans ses champs en dehors des membres de sa famille.

Il faut aussi noter que des entreprises privées ont bénéficié de ces attributions foncières. Pour ce cas d'espèce, également, la solution est claire. Les affectations ne peuvent être prononcées que pour une personne membre de la CR ou un regroupement de membres de la CR, même si parfois, un agrobusiness s'appuie sur un membre de la CR pour se faire affecter la terre.

Au regard de ce qui précède et accordant la primauté au droit, l'exploitation de ces espaces agricoles par ces investisseurs nationaux ou étrangers sont sans base juridique. Ces attributaires peuvent faire l'objet de désaffectation, pour plusieurs autres raisons. Nous pouvons noter les plus saillantes :

- S'ils ne mettent pas personnellement en valeur les terres, ou à la limite avec l'aide de leur famille ;
- S'ils recrutent des ouvriers dans leur périmètre agricole, même s'il s'agit de jeunes de la CR ;
- Si les entreprises attributaires ne sont pas constituées de membres de la CR ;
- S'il est attesté que depuis deux ans les terres n'ont pas été mises en valeur ou l'ont été de façon insuffisante.

Le conseil rural peut également revenir sur certaines affectations, lorsque l'intérêt général de la communauté rurale l'exige. De même, il peut être amené à décider la réorganisation de l'espace communautaire ou la révision générale des affectations dans le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exige (disparition des zones de pâturage, augmentation ou déplacement de population, implantation d'infrastructures communautaires etc...). Mais il faut admettre que la complexité et la technicité de certaines de ces opérations font que les CR n'ont presque jamais fait recours à ces techniques.

La position souvent développée par des autorités (ministres, association des conseillers ruraux, etc....) consistant à considérer les terres de culture gérées par les CR, comme un domaine accessible à tous est une erreur flagrante qui est cependant malheureusement mise en application par certains conseils de CR... Ces déclarations ne cadrent pas avec la loi sur le domaine national qui vient de fêter son quarante cinquième anniversaire. Le hasard a fait d'ailleurs, que c'est le jour de son anniversaire (17 juin) que la Cour d'Appel a rendu la décision sur l'affaire de Mbane, qui a suscité la présente contribution.

II) La loi sur le domaine national, est-elle adaptée au nouveau contexte du développement rural ?

Il faut reconnaître que cette loi est en partie dépassée et ne cadre plus avec le contexte actuel de développement agricole rural. La construction juridique globale de cette loi est bonne, il faudra juste y apporter quelques retouches. Le régime des zones de terroir, n'est pas compatible avec la promotion de l'agrobusiness, alors qu'aujourd'hui, l'on ne peut pas parler de développement agricole rural sans accorder une place à ce mode d'exploitation.

La loi sur le domaine national est essentiellement conçue dans une vision de paysannerie traditionnelle, même si deux possibilités sont offertes pour contourner « la rigueur du domaine national ». Il est en effet, permis à l'État de prendre des superficies du domaine national et de les rétrocéder à des privés, il suffit juste de consulter le conseil rural et le conseil régional sur le projet de mise en valeur envisagé. L'autre possibilité pour l'État, c'est de passer par la procédure d'immatriculation qui est d'ailleurs plus sécurisante pour les investisseurs. Cette disposition cadre parfaitement avec les politiques et stratégies agricoles incitant à l'investissement privé. C'est justement ces risques encourus sur le domaine national qui ont amené l'APIX (Agence pour la Promotion des Investissements et grands travaux) à recommander la voie de l'immatriculation aux investisseurs voulant s'implanter sur le domaine national.

Depuis la crise alimentaire, marquée au Sénégal par la mise en place du Plan REVA (Retour vers l'agriculture) et de la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA), la recherche de grandes surfaces agricoles anime de plus en plus d'opérateurs privés disposant d'importantes capacités d'investissement. La CR de Mbane est une illustration de cette nouvelle tendance. Toutefois, il faut rappeler que cette course aux terres agricoles touche beaucoup de pays dans le monde. Ce système d'exploitation peut être encouragé, mais il faudra minutieusement l'encadrer. Dans ce sens, la proposition des organisations patronales sénégalaises préconisant la privatisation pure et simple des terres agricoles est à écarter d'office.

A) L'intention étatique de moderniser le régime foncier rural

Les actes posés par les plus hautes autorités du pays et les dispositions de la LOASP (loi d'orientation agrosylvopastorale) enseignent que la réforme foncière va dans le sens d'une incitation à l'agrobusiness.

Dans son discours lors de la rentrée solennelle des cours et tribunaux de 2005, le Président de la République a été plus que clair « ...notre régime foncier souffre d'une insuffisante mise en valeur des terres agricoles. Or aujourd'hui, la terre ne nous permet pas de faire face à l'intégralité de nos besoins alimentaires. Cette situation s'explique par l'insuffisance des capitaux dont dispose l'agriculture, (...) et par l'insuffisance des investissements tant étrangers que nationaux dans le secteur primaire. ». En clair, M. le Président de la République reconnaît la faiblesse des moyens et de la capacité d'investissement de la paysannerie et souhaite un développement de l'investissement venant de nationaux ou d'étrangers.

Cette position du Président de la République apparaît déjà, dans l'exposé des motifs de la LOASP, qui dispose, que l'augmentation de la production agricole nationale, devient une condition nécessaire, pour assurer la sécurité alimentaire du pays et que l'agriculture sénégalaise est essentiellement restée une petite agriculture paysanne, à faible productivité. Autrement dit, dans l'ensemble, l'agriculture pratiquée au Sénégal n'est donc pas en mesure d'assurer cette sécurité alimentaire. Il faudra alors favoriser l'émergence d'un entrepreneuriat agricole. Faut-il rappeler que l'un des principes directeurs sur lesquels repose cette nouvelle loi est la libéralisation économique. Les actes posés par l'État dans la marche vers la réforme sont assez précis.

L'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture et l'allègement des contraintes foncières au développement agricole font partie d'ailleurs des objectifs phares de la réforme foncière à venir.

Il est clairement établi par ces positions que la paysannerie traditionnelle n'est pas assez bien outillée pour augmenter considérablement la production agricole et la solution proposée est de faciliter l'installation des « Gros investisseurs » sur les terres.

Cette politique est en partie défendable. Toutefois, elle doit être bien conçue et affinée, un risque est en effet associé à cette nouvelle vision foncière. Même si l'exploitation des terres dans ces communautés rurales peut créer des retombées financières pour le budget local, une augmentation des productions agricoles et de l'emploi pour les populations rurales.

L'occupation des terres par ces investisseurs entraîne inéluctablement l'éviction des populations de leurs terroirs traditionnels, car il n'existe pas dans nos villages de « terres vacantes et sans maître ». La négligence de cette donne est de nature à couver des conflits, une instabilité sociale, une insécurité foncière, bref un climat peu propice à tout investissement durable.

B) Les mesures d'accompagnement de cette nouvelle dynamique

Il est nécessaire que ces investisseurs négocient directement avec les populations et signent des protocoles d'accord avec le Président du conseil rural pour mettre en place des partenariats « win-win » et équilibrés. Ces protocoles régis par le Code des Obligations Civiles et Commerciales engagent la responsabilité de la partie défaillante, en cas de violation (art 96).

Les populations ne sont pas radicalement contre l'agrobusiness dans leurs villages. Mais elles demandent souvent que ces investisseurs ne soient pas parachutés par l'Etat ou le conseil rural (exemples Kédougou, Mont-Rolland, Diéndé, Mbane, Pété etc...). Des audiences publiques élargies doivent être organisées avec les populations concernées, afin qu'elles puissent émettre leurs avis et éventuellement contester le projet.

De ces cadres d'échanges directs et de proximité, pourront sortir des propositions cadrant avec les intérêts et les préoccupations réelles des populations, par exemple :

- Faire remonter l'eau à partir des sources sur plusieurs kilomètres (ex de la vallée). Ce qui va beaucoup aider les paysans riverains à accéder facilement à l'eau par ces chenaux ;
- Accorder la priorité d'embauche aux jeunes et femmes de ces localités ;
- Occupier les terres non mises en valeur par ces populations, c'est-à-dire éviter toute éviction massive de population ;
- Participer ou initier des actions de développement économique ou social du village (fonçage de puits, construction de salles de classes, aménagement de pistes pour l'écoulement des productions agricoles, ouverture et entretien des parcours de bétail etc....) ;
- Contribuer au budget de la CR par la fiscalité locale et ne bénéficier d'aucune exonération fiscale ayant un impact direct sur le budget local.

Cette stratégie permet de s'ouvrir à l'agrobusiness, tout en respectant les droits des usagers traditionnels. Ainsi, l'insuffisance de moyens dont souffre l'agriculture paysanne se trouve compensée par une valorisation rationnelle de la terre par l'investisseur allogène. Sur ces bases, il me semble possible de mener à bien une révision de notre droit foncier rural sur les axes suivants :

III) Quelles pistes pour une amélioration de la législation foncière rurale ?

Plusieurs pistes peuvent être explorées par le législateur pour tenir compte de deux préoccupations essentielles. Il s'agit d'une part de lever les contraintes d'ordre foncier à tout investisseur désirant s'implanter dans les CR et d'autre part de sauvegarder les intérêts des populations rurales.

A) Supprimer le critère d'exploitation personnelle ou familiale

Aux termes du décret 72/1288, l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directement ou avec l'aide de leur famille la mise en valeur des terres. Cette disposition ne favorise pas le développement agricole rural.

Elle constraint et maintient le paysan dans des activités de petite productivité, alors que le paysan est appelé à évoluer vers une agriculture mécanisée, à recruter un personnel technique d'appui, bref à être un entrepreneur agricole.

Pour ce faire, il faudra supprimer le critère exclusif de capacité familiale de mise en valeur et celle de mise en valeur directe et personnelle par l'attributaire et permettre le faire valoir-indirect

B) Assouplir les critères de membre de la communauté rurale

Certains conseils ruraux ne font pas de différence dans l'attribution des terres, entre membre et non membre de la CR. Leur seul argument est que tout le monde a droit à la terre, pour vu que le développement économique local soit impulsé. Cette pratique ne tient pas compte ou donnerait un sens très large à « membre de la communauté rurale », alors qu'il est souhaitable de maintenir ce critère restrictif privilégiant les résidants.

Les conseils ruraux continueront de gérer librement les zones de terroir destinées essentiellement aux membres de la CR. Cette notion sera bien entendu clairement définie avec la possibilité d'accès à la terre des membres non résidants. Cela incitera les émigrés à investir dans leurs terroirs et facilitera leur retour. Cette possibilité est à l'heure actuelle écartée, car la désaffectation peut être prononcée si l'attributaire cesse de résider sur le terroir (art 20 décret 64-573).

Par contre, si la zone de terroir s'ouvre à tous, le risque grave encouru est que les résidants à titre principal pourraient être « agressées » jusqu'à leur dernier retranchement, par les « investisseurs aux gros moyens ». Il serait plus correct d'envisager la création de nouvelles zones qui seront régies par un cadre juridique spécifique.

C) Créeer de nouvelles zones dans le domaine national avec un régime juridique spécifique

En général, ceux qui ont les moyens n'ont pas de terre et ceux qui ont la terre n'ont pas de moyens. La création dans les CR de zone d'investissement, permet justement de mieux démocratiser l'accès à la terre. En effet, ces zones constituent un moyen pour les « non membres » d'accéder à la terre. Sur le principe, ces zones d'investissement n'ont rien de nouveau, elles recouvrent plus ou moins, l'esprit des anciennes zones pionnières. Ces zones ne relèvent plus du régime juridique habituel des zones de terroir. Elles sont immatriculées au nom de la communauté rurale afin de bénéficier d'un régime plus adapté à la logique d'investissement. Leur création procède donc d'une mutation par rapport au régime juridique du domaine national.

Ceci permettra à toute personne d'exploiter la terre quelque soit sa provenance et de participer au développement rural avec un cadre juridique moins contraignant et plus propice au développement. Ces zones sont de nature à encourager l'accroissement de l'investissement dans l'agriculture.

L'occupant pourra opérer sur la terre toutes les transactions possibles (location, prêt, vente, gage etc...). Dans un premier temps, la délivrance de titre foncier sur ces terres, ne sera pas admise, afin

de maintenir encore ces terres dans le patrimoine de la CR. Seul un bail peut être délivré, avec toutes les garanties juridiques de sécurisation qui en découlent.

Les investisseurs seront considérés comme des relais dans la mise en valeur de l'espace agricole de la CR, parce que ces zones seront choisies parmi les espaces dont l'exploitation n'est pas facile par les populations dépourvues de moyens. Il existe en effet, dans les zones de terroir, d'importantes superficies non mises en valeur du fait notamment des moyens importants que cela nécessite (au niveau de la vallée du fleuve Sénégal, par exemple, les populations n'ont pas les moyens suffisants pour exploiter les zones trop éloignées du fleuve). Les terres déjà exploitées par les populations ne seront ainsi pas parties des espaces érigés en zones d'investissement. Autrement dit, ceux qui ont les moyens (investisseurs) bénéficieront des superficies dont l'exploitation nécessite une grande capacité d'investissement. Les identifications de parcelles devant être versées dans les zones d'investissement seront faites par le conseil rural en concertation avec les populations. Des ateliers de concertation avec les populations devront aussi être mis en place pour décliner plus ou moins le cahier des charges de l'investisseur par rapport aux besoins et aux usages de la population de la zone de terroir, afin que ses intérêts soient pris en compte (par exemple respecter les parcours de bétail, permettre dans les exploitations la vaine pâture..., bref, respecter le plan d'occupation et d'affectation des sols de la communauté rurale et du plan local de développement).

La collectivité locale pourra également développer une culture entrepreneuriale et investir le secteur agricole en partenariat avec les entreprises agricoles intervenant sur son territoire.

L'on parle souvent de sécurisation juridique de l'investisseur, au détriment de la « sécurisation sociale ». En effet, l'adhésion et la validation du projet par la population de la localité est un maillon capital dans la sécurisation et le confort psychologique de l'investisseur. C'est cette validation sociale qui entraîne la cohabitation pacifique.

Ces zones constitueront progressivement le domaine privé de la CR déjà annoncé par l'article 11 du code des collectivités locales. Un véritable Plan cadastral rural pourra y être expérimenté.

D) Mise en place de Convention locale de gestion foncière

L'État va se contenter de fixer les grandes orientations et il appartiendra à chaque CR de fixer à la lumière de ses documents de planification et des règles consensuelles d'administration de son domaine foncier, un code local de gestion foncière. Ce code pourra notamment prévoir : le plafond à fixer pour les affectations dans la CR, les charges des investisseurs vis-à-vis des populations, la procédure participative d'affectation des terres, le contrôle effectif de la mise en valeur etc.

Ce dispositif de consensus social local, est un moyen efficace de pacification et de développement des terroirs dans le monde rural. Cette convention sera approuvée par le sous préfet qui veille à son application dans les différentes opérations foncières, par le canal de son pouvoir d'approbation.

E) Institution d'une taxe d'occupation foncière

Une taxe d'occupation foncière n'est pas prévue par la loi de 1964. Ce qui se comprend aisément. Cette loi est essentiellement destinée aux exploitations familiales, qui par essence, n'ont pas de gros moyens d'une part, d'autre part, elle était votée pour supprimer toutes les redevances foncières notamment coutumières.

Mais la nouvelle pression foncière sur les zones rurales, avec la ruée des investisseurs justifie largement, l'institution de cette fiscalité foncière, dans les zones d'investissement et les superficies immatriculées par l'État et rétrocédées à des privés. Pour fixer le taux de cet impôt local, le conseil rural délibère sur des montants dans une fourchette arrêtée par l'État. Il serait intéressant d'instituer des taux dégressifs en fonction de la taille de la parcelle attribuée.

F) Améliorer la gestion administrative et technique du foncier

Il est grand temps de faire entrer les CR dans l'ère du modernisme en informatisant les registres fonciers. L'une des faiblesses de la gestion des terres, c'est l'absence d'une traçabilité dans les opérations foncières. Une bonne gestion foncière passe inéluctablement par une maîtrise de l'information foncière. Certains nouveaux Présidents de conseil rural avouent qu'à l'absence de registre foncier fiable, ils font souvent recours aux témoignages des notables pour reconstituer les opérations réalisées par les conseils ruraux sortants. Il est d'ailleurs fréquent d'assister dans les CR à des passations de service parfois sans aucun document de service.

Sur un autre registre, il faudra ériger en règle de conduite la bonne gouvernance foncière fondée essentiellement sur l'éthique, la concertation de proximité et le respect de la réglementation.

Le sous préfet, pour plus d'éclairage, doit avant toute approbation, exiger impérativement l'avis des services techniques compétents. Pour faciliter cet appui, les CR peuvent directement signer des conventions types pour la prise en charge de ces services.

* Au sortir des élections locales de mars 2009, la communauté rurale de Mbane a été gagnée par l'opposition qui a publié la liste des attributaires de terres dans la presse. Le conseil sortant avait attaqué devant la Cour d'Appel les résultats de cette élection.

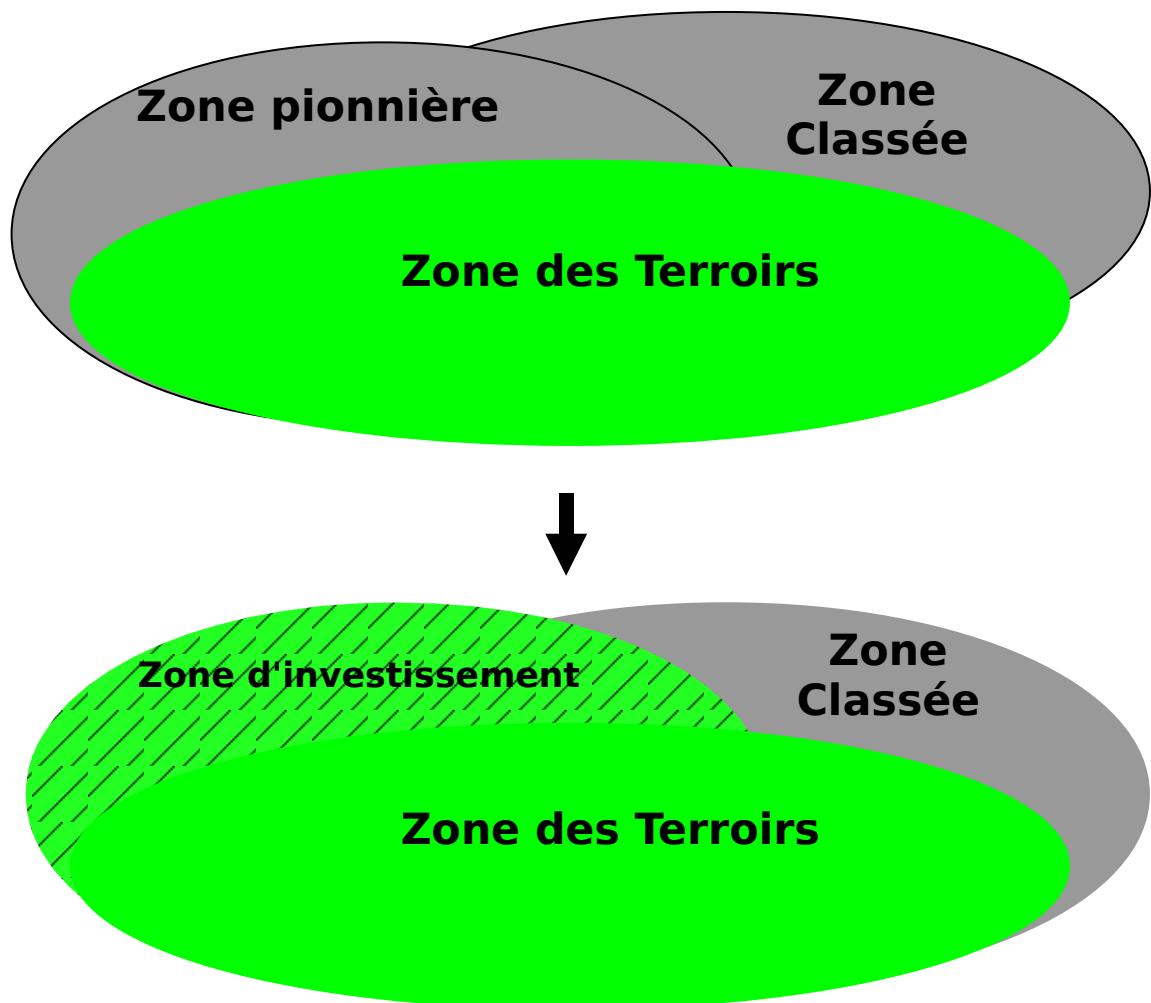
Le sol sénégalais est divisé en trois ensembles domaniaux

- ❖ Le domaine de l'État, représentant 3% du sol. Ce domaine est divisé en public et privé.
- ❖ Le domaine des particuliers représentant 2% du sol. Il s'agit de la propriété privée soumise au système de l'immatriculation.
- ❖ Le domaine national qui constitue 95%, du sol est régi par la loi du 17 juin 1964. L'État n'est pas propriétaire de ces terres, mais les détient pour le compte de tous. Cet ensemble domanial n'est ainsi approprié ni par l'État, ni par les collectivités locales, ni par des particuliers.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des terres comprises dans les communautés rurales relève du domaine national. Le domaine national est constitué de quatre zones : les zones de terroir, les zones urbaines, les zones classées et les zones pionnières.

- Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées dans les communes ;
- Les zones classées, sont les terres à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement ;
- Les zones de terroir sont constituées de terres exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage ;
- Les zones pionnières sont mises en valeur, par les plans de développement ou les programmes d'aménagement de l'État.

Schéma figurant comment une zone d'investissement pourrait dériver de la zone pionnière.



À propos de l'auteur

Kader Fanta NGOM, qui se définit lui-même comme « socio-juriste », est spécialiste de droit public et de la gestion des collectivités locales. Il apporte son expertise auprès du Programme d'Appui aux Communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal, des coopérations allemande, française et canadienne, ainsi qu'auprès de l'Unicef. Actuellement doctorant (son sujet est celui de la gouvernance et de la sécurisation foncière en Afrique Occidentale), il est aussi assistant parlementaire au parlement du Sénégal. Il a, entre autres productions, publié un « Guide Foncier » à l'intention des élus locaux ainsi qu'une étude sur la mise en valeur des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales.