

La fille aînée de l'État du Sénégal cherche prétendant

SAMBA TRAORE*

En 1984, Étienne Le Roy dans un article devenu célèbre au Sénégal avait posé une question simple, pleine d'émotion mais aussi de pièges et d'enseignements que les apprentis « fonciéristes » que nous sommes, ses élèves, avons, admiratifs, tenté de commenter, parfois maladroitement : la loi sur le domaine national a 20 ans : faut-il lui souhaiter un joyeux anniversaire ?

Vingt ans après, nous avons cette naïveté de croire que nous comprenons quelque chose à cette loi complexe. Pour ne pas donner l'impression de prétendre répondre à la question du maître, nous avons au moins la modestie de poser une question à la question, parce que la réponse n'est pas aisée. Cette contribution est un témoignage d'un engagement commun pour la terre, nous maîtres des terres et compagnons des génies de la terre, qui ne possédons ni sol ni eau, et qui ne sommes que de simples détenteurs de droits de culture de la connaissance superficielle de ce vaste champ.

La loi sur le domaine national a 40 ans ! Faut-il lui souhaiter joyeux anniversaire ou lui organiser un enterrement de première classe ? La fille aînée de l'État du Sénégal souffre : elle est malmenée de toutes parts, parce qu'elle n'aurait pas su déployer tous ses charmes. Mais a-t-on tenté de découvrir ces charmes intérieurs ? Ce qu'elle recèle de bon et de meilleur ? N'a-t-on pas seulement compté son âge, après avoir exploité certaines de ses formes physiques pour l'accuser ensuite de vieillesse ?

La loi 64-46 du 17 juin 1964 est issue d'un défi : le Sénégal a osé (comme il continue de le faire dans tous les secteurs, car le Sénégal ose les défis) lancer un défi à deux symboles en 1964, deux mythes fondateurs, pour en instituer un autre, puissant.

Le système colonial

Refus du mimétisme juridique, pour la première fois Senghor et Dia avaient vu juste. Le système colonial arrivait avec sa logique : dès le XIX^e

*Université Gaston Berger de Saint- Louis.

siècle, puis surtout début XX^e siècle : création d'un domaine, suppression de l'assakal, tentative de mise des terres vacantes et sans maître sous la tutelle de l'État colonial, constatation des droits sur la terre, immatriculation des terres, livret foncier. Il a tout tenté, mais le résultat est resté mitigé à cause des refus et des résistances (sauf dans certaines poches urbaines). La littérature, la législation, la réglementation et la jurisprudence sont abondantes pour justifier juridiquement un système (État de droit oblige). Mais le chêne a trouvé sur place un baobab, millénaire, symbole de force et de résistance. Il a utilisé la force, puis la ruse juridique pour le terrasser, en vain. Mais restait un socle : le Sénégal s'est retrouvé en lui-même, dans lui-même pour penser et agir autrement.

Le système foncier traditionnel millénaire

D'une logique différente, parce qu'elle est en nous. La tradition millénaire n'est pas fabriquée. Elle s'est imposée, alors qu'elle n'est écrite nulle part. Le système foncier traditionnel est tout le contraire du système colonial : souple, communautaire acceptant le partage, ignorant la propriété, ignorant l'État, basé sur la solidarité clanique, fondé sur les croyances millénaires. Et comme l'a écrit le regretté Guy Kouassiguan, la terre est considérée comme une divinité : elle implique des rapports juridiques tout en les dépassant. La terre est source de vie et se prête, mais ne se soumet pas.

Voilà pourquoi depuis quarante ans la terre du domaine national refuse de se soumettre. Le foncier occupe et préoccupe : que de projets politiques et de développement rural ont été mis en œuvre depuis quatre décennies ! Que de solutions techniques à des problèmes techniques ont oublié les solutions humaines et juridiques ! Parce que l'on était persuadé, et l'on est encore persuadé de savoir mieux que l'utilisateur de la terre, de savoir ce qui était bon pour ce dernier. Nous disons l'utilisateur, au cultivateur elle ne lui appartient pas.

La terre est sacrée, on ne la possède pas, on en maîtrise seulement les forces. La terre dans cette logique millénaire ne se transmet pas, elle circule parce qu'elle n'appartient à personne, mais elle a un chef : elle est un patrimoine communautaire et elle est l'apanage de tous ceux qui, à un titre quelconque se considèrent comme apparentés (parents, clients etc.). Elle circule, mais on ne peut l'aliéner. Elle ne peut circuler en dehors de sa communauté. Elle est exo-intransmissible (belle formule de Raymond Verdier). Elle est gratuite cependant elle est soumise non à un impôt, mais à une redevance : symbole de reconnaissance d'un droit, d'un pouvoir, d'une relation, elle n'est pas instrument d'exploitation. Cela ne veut pas dire que l'homme n'a pas été exploité par l'homme à travers la terre (mode de production tributaire, mode de production servile).

Le législateur sénégalais va aussi s'attaquer à ce mythe vivant. La tâche est titanesque.

Comment concilier ces deux mythes pour un jeune État ? À défaut de les concilier, comment les rejeter tous les deux sans dommage ? Plus de trois cents ans d'histoire commune sur une terre et des droits issus de la nuit des temps ? À défaut de les rejeter, comment dompter, domestiquer des principes et logiques auxquels se sont pliés les grands Damels eux-mêmes, les Lamanes, les Buur Sine, les Tunka du Gajaaga, les Brack du Walo, les Diéniankoobé et les Almamy du Fouta, mais aussi les Faidherbe et Jules Ferry ?

Le génie sénégalais va se mettre en œuvre et enfanter d'une fille : le domaine national. Le Sénégal n'a pas inventé le domaine, ni la domanialité : le domaine existait tant dans la logique traditionnelle (à l'état pur), que dans la logique coloniale. Une fille est née, la loi 64-46 du 17 juin 1964. Le monde entier l'a découverte. Il s'est agi d'une rupture, par domestication, avec les deux logiques décrites. Il fallait réaliser l'unité nationale en matière foncière. Et seul un domaine national serait juridiquement plus adapté : mettre sur un pied d'égalité en matière d'accès et de contrôle de la terre tous les Sénégalais, qui vont tenter de cesser d'être des « Sénégalais », car nous avons des ancêtres gaulois que nous évoquerons pour autre chose, pour d'autres objets juridiques, pour d'autres champs du droit, et non plus pour la terre.

Plus de maître de la terre, plus de lamane, tout le monde l'était. Mais était ce possible ? La loi sur le domaine national a été prise et promulguée avec ses vertus, celles qui étaient espérées, mais aussi avec ses tares, que l'on n'attendait pas. On l'a aussi chargée de défauts qui n'étaient pas les siens, parce que cette loi n'a pas été lue et comprise par ceux qui appellent une réforme de tous leurs vœux. Ce sont ces deux aspects que nous allons essayer d'analyser, pour rendre pertinente ou non toute idée de réforme.

I- La loi 64-46 du 17 juin 1964 : les vertus d'une option

D'abord entendons-nous sur le concept foncier, lié au domaine national. Parce qu'il est parfois utilisé, et nous en verrons les travers plus loin, pour n'importe quelle occasion. Le domaine national est un espace hautement disputé, parce que la terre est une ressource sur laquelle il existe une compétition permanente, des tensions, des conflits pour l'accès aux ressources, aux droits. Ce qui fait apparaître une série de termes relativement nouveaux pour y faire face : gestion des terroirs, gestion de l'environnement par les populations, transfert de responsabilités de l'État aux communautés locales, approches contractuelles, etc. Ce qui implique et imbrique des rapports sociaux multiples et complexes. Ceci entraîne un phénomène d'intégration dans la définition. On ne peut pas se limiter à la définition du juriste, ni à celle de l'agriculteur, ni à celle du forestier. On créerait un biais.

Et ce biais existe déjà dans la pratique, et aussi dans les propositions de réforme en cours au Sénégal par certains acteurs.

«Le foncier désigne les rapports sociaux d'appropriation de la terre, un rapport social à l'espace. C'est l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial ».

Définissons le foncier par son contenu :« comme constitué à la fois par la terre et les ressources naturelles qui y sont directement attachées (pâturages, eaux, arbres etc.) et l'ensemble des relations entre individus et groupes par l'appropriation et l'utilisation de ces ressources. Ces relations englobent à la fois des règles ou principes de maîtrise, d'appropriation et d'usage de la terre, ainsi que les contextes institutionnels et relationnels qui déterminent la mise en œuvre de ces principes. »

On devrait alors parler de fonciers : parce qu'il existe dans cette optique un foncier agricole, un foncier forestier, un foncier pastoral, un foncier halieutique, un foncier pour l'habitat etc., mais en réalité on ne peut gérer un foncier en l'absence de l'autre : il faut intégrer, il faut concerter. Est-ce que la loi sur le domaine national répond à ces critères ? La réponse est oui. Voilà le premier avantage. Du moins sur le plan théorique.

La loi sur le domaine national s'est intéressée à la maîtrise : article 2 : «L'État détient ». Il est le maître de la terre (controverse virulente entre propriétaires et antipropriétaires dépassée aujourd'hui) ; donc rapport d'appropriation (pas privative) entre les différents acteurs. L'État et les collectivités maîtrisent désormais par la loi, et non plus par le feu, la hache. Finies les redevances, même symboliques.

Caractère intégré ou intégrationniste de la loi : le lien existe art 5: l'habitat urbain des zones urbaines ; art 6, protection des zones classées, zones pionnières : projets de développement d'intérêt national ; art 7, zones des terroirs pour l'agriculture, l'élevage et l'habitat rural. Toutes les activités de production. Que reste t-il ? Le domaine national satisfait, en 1964 en tout cas, à toutes les exigences d'un développement moderne, local comme national.

Le foncier inclut donc tous les rapports sociaux de contrôle, de gestion et d'utilisation. Mais aussi, et cela est très important : des relations de négociation permanentes entre acteurs : entre l'État et les collectivités locales, entre les collectivités locales et les utilisateurs des sols, les utilisateurs des terres du domaine national entre eux, entre autochtones et allochtones, entre agriculteurs et éleveurs, entre riches et détenteurs de force travail, entre hommes et femmes.

Autre avantage de cette réforme : elle a cassé les différences et les discriminations ; plus de maître, plus d'obligé, plus de client, l'homme et la femme y ont un égal accès, les jeunes aussi. C'est cela le principe fédérateur de la loi sur le domaine national: égal accès à la terre pour jouir de

l'essentiel et pour participer à l'essentiel : le développement du terroir, le développement national.

C'était cela les deux rêves de Senghor, selon Marc Debene : réaliser l'ancrage dans le socialisme négro africain, et ouvrir le jeune État à la modernité (difficile à réaliser, certes). Mais le troisième rêve de Senghor, non dit, était que la loi sur le domaine national devait être fondée et évoluer sur une multitude d'équilibres locaux entre acteurs et pouvoir potentiellement et réellement en compétition (à cause des prétentions concurrentes des lignages, des clans, des quartiers).

Ce sont ces équilibres que la loi sur le domaine national a essayé de recréer, mais selon une logique propre. Parce que ces équilibres locaux sont à la fois importants et fragiles, que l'on doit essayer en permanence de reconstruire, de recomposer, de renommer et de légitimer (Lavigne Delville, Mathieu). Il s'agit là de valeurs essentielles que toute réforme doit prendre en compte. Voilà pourquoi, en partie, l'échec relatif de la loi sur le domaine national, faute pour les acteurs d'avoir pu recréer ces équilibres sur la terre.

La loi sur le domaine national a aussi introduit l'idée d'un rapport de partage des ressources naturelles mais aussi et surtout celle de distribution de revenus qu'elles génèrent, à partir du moment où chacun sait se limiter à ses droits, à l'espace qui lui est affecté par l'autorité. Et cette autorité jouit, en principe, de la légitimité nécessaire parce qu'issue du choix de la base (donc de l'affectataire lui-même), et de la légalité parce que choisie selon la formule la plus démocratique qui soit : l'élection au suffrage universel.

Donc le domaine national est un lien, support de relations pour des finalités multiples, et en même temps un lieu, c'est-à-dire un territoire, un espace de production et de reproduction pour les communautés sénégalaises.

Mais elle a en même temps produit, comme beaucoup d'autres lois, le culte, le fétichisme de la loi, c'est-à-dire l'illusion que le texte juridique serait suffisant pour changer les logiques antérieures : se pose alors le problème de son application ou de son applicabilité, surtout si les acteurs du foncier au Sénégal se placent en même temps dans la logique coutumière et dans le système moderne, jouant (on le voit tous les jours), sur les deux registres : légitimité et légalité. Ces deux logiques, tout en s'opposant, s'influencent mutuellement.

II - Les lacunes et faiblesses de la loi sur le domaine national nécessitent-elles une réforme en profondeur ?

Depuis quelques années, on a très peu parlé des vertus de la loi sur le domaine national. Nous avons tenté de démontrer qu'elle en avait énormément, mais qu'on n'a jamais pris soin de les connaître suffisamment et de les reconnaître. Pour justifier une réforme, on parle d'insuffisances, de

faiblesses, d'inadaptation aux nouveaux contextes, mais dont on ne prend jamais soin de définir correctement les contours.

Des faiblesses et lacunes existent bien dans la loi sur le domaine national. Cependant, il ne s'agit pas de faiblesses dues à la loi elle-même mais de faiblesses dues à l'application, au jeu des acteurs, aux lacunes institutionnelles. Il s'agit, le plus souvent de l'incapacité des acteurs à prendre en charge et à comprendre tous les phénomènes fonciers et de gestion des ressources naturelles liés à des phénomènes sociaux récurrents.

Première faiblesse

La loi sur le domaine national a prévu dès 1964 que l'affectation se ferait par les collectivités locales. Ces collectivités ont été créées en 1972, par la loi 72-25. Les communautés rurales ont acquis le pouvoir d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, surtout dans les zones des terroirs. Ces dispositifs ont été complétés par les articles 8, 9, et 11 du décret 72-1288 du 30 octobre 1972 (conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national). Dispositions pertinentes : pour tout cas de non respect des conditions d'affectation, le conseil rural doit désaffecter la terre. Or depuis trente ans, pour ainsi dire aucune communauté rurale ne désaffecte. On affecte, on n'a pas le courage de désaffecter, même pour des affectataires qui gardent les terrains en friche depuis vingt ans, ou mieux, dans certaines zones, les vendent. Ce qui est strictement interdit. À qui incombe cette faiblesse ? S'il n'y a pas désaffectation, est-ce la faute à la loi qui l'a prévue, ou au conseil rural qui a le pouvoir de la faire, ou à l'administration qui a le pouvoir de contrôle ? À notre avis, la seule faiblesse de la loi, à ce niveau en tous cas, c'est de ne pas avoir prévu de mécanismes de sanctions pénales en cas de violation ou de non respect de ses dispositions. Il s'agit donc là d'une faiblesse liée aux modes de fonctionnement des collectivités locales, qui développent des pratiques en matière foncière, mais pas les bonnes. On doit pouvoir mesurer la force de toute loi.

Deuxième faiblesse

La loi sur le domaine national, dès son article 2 ainsi qu'à l'article 15, a posé la question de la mise en valeur, comme déterminante dans toute action. La loi a été prise pour que les terres soient mises en valeur de façon rationnelle afin que le cultivateur, l'éleveur, le pêcheur, l'exploitant forestier etc. puissent y trouver les revenus nécessaires à leur subsistance et écouler le surplus. Le décret 72-1288 est venu régler dans les détails cette exigence en son article 10 : mise en valeur, conditions d'affectation et de désaffectation des terres ; mais il n'a pas totalement réglé la question, fuite en avant et manque de lucidité pour le futur : il faut l'admettre. Les conditions minimales de cette mise en valeur furent renvoyées à un arrêté préfectoral. Il n'y a jamais eu d'arrêté. Pourquoi ? Aucun projet, aucune collectivité locale

ne l'a jamais exigé d'aucun préfet. Aucun ministre n'a donné d'injonction au préfet à cet effet. À qui la faute ? À la loi, au préfet, au conseil rural, au ministre ? Voilà pourquoi il y a des disparités dues aux pratiques, mais aux mauvaises pratiques. Il s'agit de pratiques de contournement et de détournement. À ce niveau aussi, on a tort de charger la loi sur le domaine national.

Troisième faiblesse

La capacité de mise en valeur. On a estimé que le contexte et les conditions dans lesquels cette capacité a été déterminée en 1964 ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Cela est juste. Mais une loi n'est-elle pas faite pour évoluer, être interprétée ? Si en 1964 on se baissait pour cultiver et si on marchait à pied pour accompagner le bétail (maintenant les transhumants suivent le bétail en 4x4), si on construisait en chaume ou en banco, et que aujourd'hui on emploie des moyens modernes, donc financiers pour cela, le problème n'est pas juridique, il n'est pas lié à une lacune de la loi : l'utilisateur du sol du domaine national doit s'adapter et adapter son système, pour mettre les moyens qu'il faut dans son entreprise. Le débat est biaisé à ce niveau. Il faut revoir le système de financement.

Quatrième faiblesse

Elle n'est pas la dernière, mais nous allons nous en limiter là. Cette lacune, qui constitue l'argument principal aujourd'hui pour une réforme, a trait à l'impossibilité de tout investissement sur la terre tant qu'elle conserve son statut de domaine national ; c'est en termes de droit et de circulation de ce droit : le domaine national ne permet pas de gros investissements parce qu'en cas de défaillances on ne peut pas saisir la terre. Un simple droit d'usage sur la terre ne peut garantir un crédit et amener un bailleur de fonds à financer. C'est juste, sur le plan juridique. Et cela est effectivement une faiblesse de la loi. Mais cet argument en lui-même pêche quelque part : est-ce que la détention d'un droit réel (un titre foncier, un droit de bail, un droit de superficie), constitue une garantie systématique et de façon sûre pour une banque ou autre bailleur pour qu'il accepte de financer ? Ce n'est pas évident. La question est très complexe, mais posée de cette façon, elle n'est pas pertinente. Un titre foncier n'a jamais constitué une garantie suffisante, à lui seul pour stimuler l'investissement. Et dans aucun pays du monde, le titre foncier à lui seul n'a pas servi à rassurer un bailleur. Surtout quand on vise l'agriculture, comme on a tendance à justifier la réforme par la dynamisation de l'agriculture, qu'elle soit de type familial ou industriel. La vraie garantie dans tous les pays s'opère sur les stocks. La question, la vraie question se trouve ailleurs : il faut chercher un bon système de crédit (il n'en existe pas encore), lié à un bon système de garantie (on peut chercher dans les textes et les adopter) : nous allons revenir ci-dessous à propos des enjeux de la réforme.

Pour le moment, faut-il réformer ? Si la réponse est oui, à partir de quoi ? Doit-on réformer cette loi de façon globale, ou par étape : à partir d'expériences et de pratiques qui sont entrain de faire leur preuve. Celles-ci peuvent constituer une bonne entrée pour une bonne réforme (POAS, CDI, conventions locales dans la Vallée du Fleuve Sénégal par la SAED et les collectivités locales). Il faut lier la réforme à la décentralisation : trouver un lien plus pertinent.

Mais est-on certain que l'on peut réformer ? Si l'on doit réformer, est-on sûr qu'il s'agira d'une réforme foncière ? Existe-t-il une loi foncière au Sénégal pour une réforme foncière ? Une loi domaniale peut-elle servir de support à une réforme foncière ?

III - Les enjeux d'une réforme foncière

Existe-t-il une loi foncière au Sénégal ? Quelle est la nature de la loi sur le domaine national ?

Pour réformer, il faut savoir ce que l'on réforme. Il faut réformer, mais quoi et à quel niveau. Il faut réformer, mais pourquoi ? Pour quels résultats ? Toutes les raisons évoquées pour une réforme ont leur pertinence. Mais la façon dont on prône cette réforme est tout simplement dangereuse. Parce qu'elle ne rend pas compte de la réalité, et la méthode employée n'est pas des meilleures.

Existe-t-il une loi foncière au Sénégal ?

La réponse est NON. La loi sur le domaine national n'est pas une loi foncière, donc on ne peut parler de réforme foncière pour une loi qui n'a pas ce caractère. La loi sur le domaine national est une loi domaniale. Elle a créé un domaine, et elle a réparti ce domaine entre différentes exigences de développement. Elle a posé les principes de gestion et de contrôle de ce domaine, en partant des espaces (appelés zones). Mais jamais elle n'a traité de droits. Une loi foncière doit aller au-delà de cette répartition de l'espace, pour poser les droits dans tous les sens. Voilà un premier enjeu : déterminer le contenu des concepts. Les propositions de réforme faites par certains acteurs ne sont en réalité qu'une réforme domaniale. Faut-il réformer la loi sur le domaine national ? Dans quel but ? Là aussi (nous l'avons vu) il y a un biais très fort, mais voulu, orienté : on veut faire une réforme pour l'agriculture. Si c'est cela le cas, il ne s'agit pas de réforme foncière. L'agriculture à elle seule ne saurait, juridiquement, justifier une réforme domaniale, ni foncière. Parce que la loi sur le domaine national a intégré toutes les activités. Même si l'agriculture est l'activité dominante dans ce pays, il faut faire attention à ce qu'une réforme ne lui fasse la part belle.

L'enjeu d'une réforme, c'est l'équilibre entre différents systèmes de production, chacun pouvant se développer par les options qui lui sont propres. Une réforme foncière par des agriculteurs en majorité est tout simplement dangereuse, parce que l'on va vider le domaine national de sa logique d'origine et laisser « divaguer les champs » sur les espaces des autres. Mais dans toute réforme domaniale ou foncière au Sénégal, l'agriculture doit tenir une place de choix, du fait de l'espace qu'elle occupe dans toutes ses formes, et du potentiel économique dont elle est porteuse.

L'enjeu d'une réforme foncière peut se trouver ailleurs, dans sa capacité d'intégrer et de sécuriser les droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles : ressources foncières, ressources en eau, forestières, pastorales etc. Il faut qu'une réforme foncière soit un élément central de démocratie et de gouvernance locale, par la pertinence de ses options. On n'est pas sûr que l'option privatisation des terres, avec des droits réels détenus par les individus et les collectivités locales soit une bonne option de sécurisation foncière. Elle va encourager davantage la spéculation. Mais on ne peut pas non plus écarter la privatisation, encore faudrait-il être d'accord sur ce concept.

Cette option doit revenir à l'État, en vertu de l'article 3 de la loi sur le domaine national et du code du domaine de l'État (domaine privé), de façon mesurée, en faveur des particuliers ou des collectivités locales (par exemple), pour des projets d'envergure. Mais dire que chaque utilisateur du sol doit détenir un titre foncier (réel), est purement utopique. Et ce n'est pas cela la sécurité foncière. Elle n'est pas garantie même si on détient un titre transférable. L'interdiction des modes de faire valoir (vente, achat, prêt) dans le domaine national est bel et bien un élément de sécurité foncière pour les utilisateurs. C'était pour éviter les spéculations et les spoliations (hélas !).

La sécurité foncière nécessite l'articulation des droits (individuels et collectifs) des utilisateurs des sols, quelle que soit la forme juridique adoptée (domaine national ; privé). La sécurité foncière, dans une réforme, et cela est un enjeu de taille, c'est le fait de prendre en compte la diversité des droits et des besoins de sécurisation des différents acteurs dans les systèmes de production (jeunes, femmes, entrepreneurs ruraux). Pour cela, il faut en expliquer les règles, il faut favoriser la négociation de nouvelles règles face aux enjeux actuels. Il faut mesurer le coût de l'insécurité foncière pour que les acteurs justifient une réforme. Il existe à l'heure actuelle une gamme de démarches qui apporte des réponses partiellement efficaces et qui constituent, nous le verrons, des entrées pertinentes pour entamer une réforme ou élaborer une loi foncière.

L'articulation efficace avec la décentralisation

La question a été posée lors de la conférence sous-régionale du CILS¹ à Praia (1994), sur le foncier et la décentralisation. Les conclusions pertinentes de ce forum n'ont malheureusement pas été assez bien saisies et exploitées par les États. Le constat a été fait au forum de Bamako, appelé Praia+ 9 (novembre et décembre 2003), sur le foncier et l'intégration sous-régionale, malgré quelques avancées significatives. Quelle que soit l'option prise pour une réforme (que ce soit la remise en cause totale de la loi sur le domaine national, ce qui ne se justifie pas, ou une option privatisation tous azimuts), le rôle des collectivités locales, donc le lien étroit dans le cadre de la décentralisation doit être mieux affirmé. Il faut que l'État du Sénégal exploite les conclusions du forum de Bamako pour que cette articulation puisse se faire de façon plus claire, malgré l'avance considérable que le Sénégal a sur les autres pays de la sous-région dans ce domaine. La décentralisation liée au foncier est un enjeu. C'est irréversible et toute politique de réforme doit en tenir compte. Il suffit de bien la penser et de la coordonner.

L'enjeu pour une agriculture durable

Il est central. Quelle que soit l'option, on ne peut pas échapper à l'agriculture. Cependant, il faut en canaliser les droits et les effets sur le foncier, qui peuvent être dévastateurs s'ils sont mal posés et mal maîtrisés. Nous avons affirmé qu'une réforme foncière ne doit pas se faire seulement par l'agriculture, les autres activités n'étant que catégories résiduelles. Le droit est un élément d'équilibre, donc les droits d'accès, de contrôle, d'utilisation doivent être au centre d'une réforme, et non pour une activité dominante et finalement discriminatoire qui risque de réveiller des identités dévastatrices pour l'équilibre social. Une activité s'impose seulement de par son dynamisme. Le fait de prôner une réforme pour une agriculture familiale et/ou industrielle est un faux débat, et il est dangereux².

Une réforme foncière pour une agriculture durable, c'est le terme le plus juste, suppose que l'on respecte certains préalables. N'étant pas spécialiste de l'agriculture, j'oserai avancer quelques conclusions, ayant côtoyé les cultivateurs (et non les agriculteurs qui investissent les bureaux et les chaînes de radio) : en terme de capacités des organisations paysannes à jouer leur rôle, en terme de prise en charge des contraintes et des solutions relatives à trois dimensions d'une agriculture durable (agro-écologique, économique et

¹ Conférence Internationale de Lutte contre la Sécheresse

² Certains qui ne comprennent rien aux enjeux d'une réforme foncière sont entrain d'abuser les pouvoirs publics. Les questions foncières sont dangereuses si elles sont biaisées ou mal maîtrisées. elles sont à l'origine des conflits les plus graves que connaît l'Afrique à l'heure actuelle

socio juridique). Mais il faut aussi pour qu'une réforme foncière intègre bien une agriculture durable, élaborer des outils et schémas pertinents d'aménagement et développer des systèmes de production et d'exploitation adaptés aux écosystèmes, ainsi, entre autre, que la mise en œuvre de systèmes de crédits adaptés aux conditions des producteurs.

Les outils pour une bonne réforme

J'ai la naïveté de croire que je peux encore persuader qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, d'aller directement à une réforme du domaine national dans son ensemble. Il faut se donner le temps d'en exploiter toutes les potentialités. Beaucoup de choses sont avancées en ce moment, dans le sens d'une réforme, dont la solution se trouve déjà dans la loi sur le domaine national, les lois sur la décentralisation et les lois sur la gestion des ressources naturelles. Une réforme doit partir d'expériences pratiques qui donnent de bonnes perspectives : ces expériences existent, qui reposent sur une gamme d'option et de démarches correspondant aux besoins des ruraux, tout en favorisant une exploitation efficace et une gestion durable et équitable de la terre et des ressources. À défaut de plans cadastraux, les collectivités locales doivent (et c'est une exigence de la loi) avoir des plans locaux de développement.

Pour cela, il faut commencer par quelque chose sécurisant l'utilisateur du sol tels que les POAS¹, les conventions locales de gestion des terres et des ressources naturelles, les plans fonciers ruraux. Ces approches articulent ou couplent l'appui à la résolution des conflits. Sur le plan juridique, on peut mettre en œuvre des solutions dans l'état actuel des textes et elles seront renforcées ou plus efficaces si elles sont explicitement favorisées par l'État, en étant clairement introduites dans la législation foncière issue d'une réforme, à savoir par exemple la gestion des conflits fonciers.

La gestion des conflits

En 1994, à Ndioum, une analyse a été faite à l'occasion du trentième anniversaire de la loi. Il ne s'agit pas pour moi de revenir là-dessus, parce que sur le plan juridique, elle est claire. Elle a fait ressortir les lacunes des textes en matière de gestion des conflits. Il s'agit d'aller plus loin, en proposant dans les textes de réforme, des outils de gestion et de résolution des conflits. Il en existe et il faut les intégrer. C'est un des enjeux de la réforme. S'il n'existe pas dans la législation des mécanismes clairs de gestion et de prévention des conflits fonciers, à tous les niveaux, toute

¹ Plan d'occupation et d'aménagement des sols.

réforme sera vouée à l'échec. Pour que la loi foncière soit efficace, il faut qu'elle s'applique à un espace apaisé, compétitif et non conflictuel. Il faut aussi intégrer la dimension foncière transfrontalière sur les espaces partagés.

La fille aînée de l'État du Sénégal cherche toujours prétendant...