



Initiative Prospective Agricole et Rurale

Implication des Acteurs Non Gouvernementaux dans le processus de réforme foncière :

Leçons tirées des expériences et jalons pour progresser

Juillet 2014

act:onaïd



**ACTION
SOLIDAIRE**



ENDA PRONAT

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	Objectifs de l'étude	4
1.2	Démarche méthodologique suivie pendant l'étude	4
1.3	Données de base	5
2	Rappel du contexte et des enjeux de la réforme foncière	6
2.1	Le processus de réforme foncière, l'ouvrage sans cesse remis sur le métier 6	
2.2	Les enjeux multidimensionnels de la réforme foncière, une question essentielle non explicitement débattue.....	9
3	Aléas du processus d'implication des ANG dans la réforme foncière	14
3.1	L'élaboration du Plan d'Action Foncier pour la gestion des ressources naturelles et la tenue de concertations par catégorie d'acteurs.....	14
3.1.1	Des concertations impulsées sur la base d'un agenda caché des pouvoirs publics à la veille d'une échéance électorale à haut risque.....	15
3.1.2	Des démarches d'implication plus sectorielles que concertées des ANG	16
3.2	L'élaboration et les concertations autour de la Loi d'Orientation Agricole (LOA)/Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP).....	37
3.2.1	La LOA, une initiative présidentielle pour relancer la production agricole et réformer le foncier	37
3.2.2	La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale	41
3.3	La formulation de propositions de réforme de la gestion du foncier en milieu rural par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre.....	47
3.3.1	La CNRDT, une commission parallèle composée principalement d'acteurs institutionnels	47
3.3.2	Des propositions de réforme allant dans le sens de la privatisation de la terre et remettant en cause les orientations de la LOASP	49
3.4	La formulation de propositions de réforme foncière par la CNRF : un processus en voie de relance après un faux départ.....	52



3.4.1	Un travail préparatoire exécuté sur la base d'une démarche technocratique et non inclusive.....	52
3.4.2	L'intégration de la société civile dans la CNRF : plaidoyer réussi pour convaincre les décideurs politiques	53
3.4.3	Du gel des activités à la relance de la CNRF sous le magistère d'un nouveau président	54
3.5	Des initiatives intéressantes autour du foncier promues par les ANG, mais insuffisamment valorisées pour alimenter la réflexion sur la réforme foncière en cours	55
3.5.1	Recherche-action portant sur "l'amélioration et la sécurisation de l'accès des femmes au foncier"	55
3.5.2	Etude portant sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam	59
3.6	Les ajustements fonciers en cours (PDMAS, 3PRD) ou en préparation (PDIDAS).....	61
3.6.1	<i>Le Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal (PDMAS)</i>	62
3.6.2	Projet de Promotion et Partenariat Rizicole du Delta (3PRD)	65
3.6.3	Le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS).....	66
3.7	La réforme foncière en gestation : entre continuité et discontinuité des processus	68
4	Principaux enseignements relatifs aux stratégies d'implications des ANG ..	75
4.1	Aléas d'un dialogue politique qui évolue en dents de scie	75
4.2	Approche méthodologique appropriée aux différentes phases du processus d'implication	76
4.3	Renforcement de la dynamique de structuration et des capacités de la société civile	77
4.4	Partage des résultats de la capitalisation et portage politique des propositions	77



1 INTRODUCTION

1.1 Objectifs de l'étude

Soucieux d'assurer l'accompagnement des acteurs non gouvernementaux (ANG), afin qu'ils puissent s'impliquer, de façon plus dynamique, dans le processus de préparation de la réforme foncière, l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) dans le cadre du « projet réformons le foncier » sur financement d'Oxfam a pris la décision de procéder à la capitalisation de l'expérience du dialogue politique entre ces acteurs et l'Etat sur la question foncière.

Le champ de l'étude tel que défini dans les termes de référence met l'accent sur les axes ci-après :

- a) faire l'état des lieux du processus d'implication des acteurs non gouvernementaux dans la réforme foncière (méthodologies développées, positions adoptées, propositions élaborées, etc.) ;
- b) capitaliser les expériences de plaidoyer, en vue d'en tirer des leçons visant à renforcer l'efficacité des démarches adoptées ;
- c) élaborer un document commun de position et de propositions sous-tendu par les axes de convergence qui ont été identifiés après discussions avec les différentes catégories d'acteurs ;
- d) élaborer des documents de "*policybrief*" portant sur les positions et propositions communes adoptées par les acteurs ciblés, ainsi que sur les résultats de la capitalisation des expériences de plaidoyer.

1.2 Démarche méthodologique suivie pendant l'étude

Du point de vue méthodologique, la mission a combiné plusieurs démarches :

- l'exploitation de la documentation pertinente (études sur la gouvernance foncière, compte-rendus des rencontres organisées par les acteurs non gouvernementaux sur la question foncière, positions adoptées, propositions élaborées par les acteurs non gouvernementaux, etc.) ;
- l'interview de personnes ressources clefs qui ont été impliquées dans le processus de la réforme foncière ;
- la restitution des premiers éléments de synthèse portant à la fois sur la réforme foncière et le plaidoyer politique.



La mission a rencontré plusieurs acteurs institutionnels¹ qui ont été impliqués, à différents titres, dans les réflexions et discussions sur la réforme foncière. De façon plus spécifique, elle a travaillé avec les différents groupes d'acteurs non gouvernementaux pour :

- appréhender les enjeux et les démarches adoptées dans la conduite du processus de réforme foncière au cours des différentes étapes de son déroulement (PAF, LOA/LOASP, CNRDT et CNRF) ;
- analyser les modes d'implication des ANG qui ont été définis par les structures chargées du pilotage de la réforme foncière ;
- recueillir le point de vue des acteurs sur le bilan de leur implication et les principaux enseignements qui ont été tirés de l'expérience
- recueillir les positions et propositions de ces acteurs sur la réforme foncière

Les entretiens et les analyses ont été centrés sur les méthodologies adoptées par les acteurs non gouvernementaux, en vue de garantir la qualité de leur implication dans le processus de réforme foncière. De façon plus détaillée, le focus de la capitalisation a porté sur :

- l'analyse des modalités de mise en œuvre de la stratégie d'implication des acteurs non gouvernementaux dans la réforme foncière (aménagement d'espaces de concertation et de proposition, renforcement de la mobilisation interne des organisations de la société civile, établissement d'alliances avec d'autres acteurs, conduite du dialogue avec l'Etat, etc.) ;
- l'identification des éléments qui ont influencé favorablement ou défavorablement l'implication des acteurs non gouvernementaux dans la conduite du processus de réforme foncière ;
- l'analyse de l'efficacité des stratégies de plaidoyer développées par les ANG sur la question de la réforme foncière.

1.3 Données de base

Pour l'essentiel, la mission a bénéficié de quatre principales sources d'information :

¹ La liste des personnes rencontrées figure en annexe du document.



- a) la documentation relative à la réforme foncière qui a été recueillie auprès des institutions publiques (DAPS), des organisations de la société civile (CNCR, RADI, IPAR, CONGAD) et des programmes et fonds d'appui à la gestion foncière et au développement (PACR et MCA) ;
- b) les éclairages fournis par les responsables des structures qui ont assuré le pilotage du processus de réforme foncière au cours de ses différentes étapes ;
- c) les entretiens avec des acteurs institutionnels qui ont été directement ou indirectement impliqués dans le processus de réforme foncière (organisations paysannes, collectivités locales, institutions publiques, organisations patronales, ONG d'appui, organismes de recherche, organisations de la société civile spécialisées dans la promotion de la démocratie et de la citoyenneté, etc.) ;

2 RAPPEL DU CONTEXTE ET DES ENJEUX DE LA REFORME FONCIERE

2.1 Le processus de réforme foncière, l'ouvrage sans cesse remis sur le métier

Dans le domaine de la gestion foncière, l'administration sénégalaise a engagé en 1964 une réforme dont la finalité est de doter le pays d'un système de tenure pouvant favoriser la promotion de l'agriculture qui constitue la base de l'autosuffisance alimentaire et une source importante de revenus d'exportation. La nouvelle législation (loi 64 - 46 du 17 juin 1964 relative au domaine national) attribue à l'Etat un droit éminent sur toutes les terres (les dépendances du domaine national appartiennent à la nation et l'Etat en est le gestionnaire). Dans ce nouveau cadre législatif, la domanialité nationale est le régime de droit commun des terres rurales. Cet ensemble regroupait, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, environ 95 % des terres, soit approximativement celles qui relevaient de la tenure coutumière. L'objectif de la réforme foncière est de supprimer les maîtrises foncières coutumières perçues comme étant non conformes aux projets de développement du jeune Etat sénégalais.

Dès le départ, les populations rurales se sont montrées réticentes vis-à-vis d'une loi perçue comme une remise en cause de leurs droits et elles ont continué à se prévaloir du système coutumier. Par ailleurs, l'application de la LDN s'est heurtée à de réelles difficultés découlant de l'absence de mesures d'accompagnement et d'encadrement de son exercice. En effet, les conditions minimales de mise en



valeur² qui devaient constituer un critère important pour l'affectation des terres n'ont jamais été définies (décret n° 72-1288, art. 10). De plus, les ressources humaines, matérielles et financières requises pour une application correcte de la loi n'ont pas été mobilisées (inexistence de plans d'occupation et d'affectation des sols dans la plupart des communautés rurales, insuffisance des moyens d'intervention des conseils ruraux, qualification insuffisante des personnes chargées de résoudre les litiges fonciers, etc.). Ces insuffisances ont conduit à l'instauration d'une situation d'insécurité foncière et ouvert la voie à de nombreuses dérives dans l'interprétation et l'application de la loi.

"Du côté de l'Etat, comme des collectivités locales, mais aussi au niveau des populations, le respect de la législation n'est pas une préoccupation première. Tous s'accordent sur la nécessité d'une nouvelle réforme foncière et dans cette attente, chaque acteur développe ses propres stratégies de contournement de la législation en vigueur, en s'inscrivant dans un registre culturel, politique ou économique pour justifier son comportement et s'affranchir de la loi" (Benkhala, A. et Seck S. M., 2010).

Il convient de souligner que la prise en charge de la problématique foncière par les pouvoirs publics s'est faite de façon différenciée dans le temps. Entre 1980 et 1995, le pays a connu une longue période d'attentisme face à l'épineuse question de la réforme foncière, puisque ce n'est qu'en 1996 qu'une première proposition de réforme sera élaborée sous la direction de l'Etat. Puis, à partir du début des années 2000, une frénésie de réformes s'est emparée de l'administration qui a impulsé plusieurs processus parallèles d'élaboration de législations foncières qui se sont tous soldés par des échecs.

Dans le courant des années 1980, les institutions financières internationales ont demandé au Gouvernement de s'orienter vers la privatisation de la terre. Sous la pression de ces institutions, les pouvoirs publics ont entamé dans les années 1990 une réflexion sur la question foncière. Dans ce cadre, deux processus parallèles ont été impulsés : (i) l'élaboration d'un projet de réforme foncière au niveau national ; et (ii) l'expérimentation d'outils de gestion foncière dans la vallée du fleuve Sénégal.

La mise en place d'outils comme les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) permet de combler certaines lacunes du dispositif juridique et

² La Charte du Domaine Irrigué (CDI) qui a été adoptée en 2007 comble certaines lacunes constatées dans le dispositif d'encadrement de la loi relative au domaine national. En effet, la CDI définit les conditions de mise en valeur des terres irrigables dans la vallée du fleuve Sénégal.



d'améliorer la gestion foncière au sein des communautés rurales. Toutefois, il est abusif de les considérer comme des *"outils de sécurisation foncière"*. En effet, la sécurisation foncière doit permettre une reconnaissance et une garantie des droits fonciers dans la durée. Or, en dépit de l'adoption de ces outils par certaines collectivités locales, les producteurs ruraux considèrent que leurs droits fonciers sont menacés par d'autres acteurs (Etat et investisseurs privés).

En ce qui concerne de façon plus précise le projet de réforme foncière, le Gouvernement a fait élaborer en 1996, le *"Plan d'action foncier (PAF)"*. Le PAF a été envoyé aux organisations professionnelles pour étude et avis. Les principaux groupes d'acteurs concernés³ ont formulé, chacun, ses positions et propositions. Même si le projet de réforme foncière articulé autour du PAF n'a pas abouti, les concertations ont cependant permis aux différents groupes d'acteurs de définir des priorités en matière de réforme foncière qui confortent leurs intérêts propres et leurs visions du développement de l'agriculture.

Entre 2002 et 2008, le Gouvernement du Président Abdoulaye Wade a engagé plusieurs processus relatifs à l'agriculture et au foncier qui ont été parfois conduits de façon parallèle : la Loi d'orientation agricole (LOA) devenue par la suite Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) et les *"propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural"* élaborées par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) qui sont restées lettre morte. La CNRDT n'a pas associé à ses travaux les organisations de la société civile, ni pris en compte leurs propositions en matière de réforme foncière.

Le nouveau régime issu des élections présidentielles de 2012 a créé la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CNRF). Après dix mois d'existence, le président et les membres de la CNRF ont décidé de geler leurs activités, en invoquant deux motifs : (i) le manque de moyens pour mener à bien leur mission ; et (ii) l'immixtion du Ministère chargé de la justice dans les travaux de la CNRF. Avec la démission du premier président de la CNRF, le processus de réforme foncière est revenu provisoirement à la case départ, avant qu'un nouveau président ne soit récemment désigné.

Il semble judicieux de mettre à profit cette relance du processus pour repenser les modalités de l'implication des acteurs non gouvernementaux dans les concertations entamées. En effet, les exercices antérieurs ont été marqués par

³ Il s'agit principalement du Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), de l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR) et des organisations patronales.



une implication à géométrie variable des organisations de producteurs ruraux, et de la société civile d'une manière globale. Lors de l'élaboration de la LOASP, une collaboration fructueuse s'est développée entre le Ministère chargé de l'agriculture et les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR. Cette embellie dans les relations a vite cédé la place à une attitude d'ostracisme envers le CNCR, l'Etat ayant refusé d'engager un dialogue avec cette organisation sur les différents dossiers concernant le secteur agricole et rural (privatisation de la société de commercialisation des oléagineux, conduite du processus de réforme foncière, élaboration de la stratégie de croissance accélérée, etc.).

Le Gouvernement du Président MackySall qui a été élu en avril 2012 a proclamé sa volonté de créer les conditions susceptibles de restaurer les bases d'une confiance mutuelle entre les acteurs non gouvernementaux et l'administration. Pourtant, la CNRF, à ses débuts, a oublié d'associer les organisations paysannes et de la société civile d'une manière générale à ses travaux. Il a fallu que les leaders du CNCR, et du CONGAD entreprennent des démarches pour que le principe de leur intégration dans la commission soit accepté. Un tel constat conduit à penser que les décideurs politiques ne sont pas enclins à impulser une véritable dynamique de négociation avec les organisations de la société civile sur les enjeux et les orientations de la réforme foncière. Sur un autre plan, le maintien de ces organisations en marge du processus de réforme foncière est imputable à leur dispersion, ainsi qu'à leur faible aptitude à définir une vision partagée sous-tendue par des positions et propositions communes.

2.2 Les enjeux multidimensionnels de la réforme foncière, une question essentielle non explicitement débattue

La réforme foncière renvoie à différents types d'enjeux qui sont rarement explicités, mais que l'on peut identifier en lisant "*entre les lignes*" : promotion de l'équité dans l'accès au foncier, renforcement de la durabilité et amélioration de la gouvernance des ressources foncières, augmentation de la productivité des terres et renforcement de la sécurité alimentaire, etc. Comme le soulignent Basserie et al. (2011)⁴, il est indispensable de développer une réflexion concertée sur la problématique des enjeux, en vue de susciter un consensus élargi à l'ensemble des acteurs concernés. Pareils échanges vont permettre aux parties prenantes de mieux appréhender la complexité de la question foncière

⁴ Sécurisation foncière et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques. Des Fiches pédagogiques. Comité technique "Foncier et Développement".



dans un contexte spécifique marqué par la confrontation des intérêts des acteurs en présence, ainsi que la diversité des logiques qui sous-tendent leurs prises de position. Les discussions offriront également l'opportunité de définir des mesures et un dispositif appropriés de réponse aux enjeux prioritaires partagés par les acteurs.

Dans le contexte spécifique du Sénégal, la perception des enjeux de la réforme foncière a évolué au fil des années. Le PAF élaboré sous la supervision d'un comité de pilotage dénommé le *Groupe de Réflexion Stratégique*⁵ s'est intéressé prioritairement aux modalités de libéralisation de l'accès au foncier, en vue de stimuler l'investissement privé dans le secteur agricole. Pour répondre à cet enjeu, les conclusions du PAF ont proposé trois scénarios possibles en matière de réforme foncière : (i) la maintien du statut quo ; (ii) l'option dite libérale de privatisation des terres qui offre aux entrepreneurs agricoles la possibilité d'acheter les terres des paysans ; et (iii) l'option dite mixte qui, bien que comportant plusieurs variantes, fait coexister le domaine national avec un domaine privé, qui se constituerait par la vente de terres du domaine national à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé.

L'émergence sur la scène nationale d'une organisation faitière de producteurs, en l'occurrence le CNCR, a contribué dans une large mesure, à mettre à l'ordre les débats. Ainsi à partir de 2000, un autre enjeu de la réforme foncière apparaît : celui de la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales. Les résultats des recherches paysannes ont permis de formuler les arguments d'un plaidoyer solidement étayé en faveur de l'agriculture familiale ; ce qui a permis au CNCR de revendiquer des modifications législatives propices à la modernisation et à la transformation des exploitations familiales. L'argumentaire qui est développé insiste sur le fait que l'amélioration des performances des exploitations familiales constitue la voie la plus réaliste et la plus sûre pour atteindre l'objectif de la souveraineté alimentaire. Il s'y ajoute que les exploitations familiales ont la capacité d'accroître de façon importante et durable leur contribution à la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine. Toutefois, la valorisation de ces marges de progression suppose que certaines contraintes soient levées, en particulier celles inhérentes aux exploitations elles-mêmes et celles liées à l'environnement économique et institutionnel.

⁵ Ce groupe de travail a été mis en place conjointement par l'Unité de Politique Agricole du Ministère de l'Agriculture et la Banque Mondiale.



Un autre type d'enjeu est apparu à la suite de la crise alimentaire de 2008 qui a été caractérisée par une hausse vertigineuse des prix des céréales (doublement du prix du riz brisé entre 2007 et 2008) et des pénuries fréquentes. Face au risque d'une persistance de cette crise alimentaire, à cause du fait que le pays importe 60 % de ses besoins en céréales, les pouvoirs publics ont accordé une priorité stratégique à l'enjeu de l'autosuffisance alimentaire. Dans la logique de l'Etat, la prise en charge de cet enjeu doit se traduire par la concession de terres à des détenteurs de capitaux (investisseurs privés nationaux ou étrangers), y compris des compagnies multinationales et des Etats désireux d'acquérir des enclaves agricoles en dehors de leurs frontières.

Il convient de souligner qu'une telle perception de l'enjeu de la réforme foncière qui accorde la priorité à la sécurisation des investissements au profit des entreprises agricoles est sous-tendue par une vision biaisée des exploitations familiales, présentées comme étant incapables d'impulser une dynamique de relance et de modernisation de l'agriculture. Or, il est avéré que ces exploitations disposent d'une efficacité productive élevée, lorsque les conditions sont favorables (diversification des productions et des activités, utilisation des innovations technologiques, valorisation des opportunités offertes par les marchés, etc.).

En plus de ces éléments mis en exergue dans le discours politique, il existe d'autres enjeux auxquels la réforme doit accorder une attention particulière. Ils portent sur la prise en compte des besoins fonciers liés à la croissance démographique, à l'urbanisation accélérée et à la valorisation optimale des potentialités naturelles en vue de créer une dynamique de développement interrégional.



Encadré n° 1 : les enjeux de la réforme foncière tels qu'ils sont perçus par les interlocuteurs rencontrés

La perception des enjeux de la réforme est différente suivant l'ancrage institutionnel et les centres d'intérêt des interlocuteurs que la mission a rencontrés. Malgré cela, on constate une convergence quant à l'appréciation portée sur l'importance de la pacification des rapports fonciers dans le contexte actuel du Sénégal.

Depuis le début des années 2000, les transactions foncières à grande échelle se sont amplifiées sous l'effet combiné de deux facteurs importants : (i) les changements de la gestion foncière à l'échelle internationale, en lien avec la nouvelle valeur des productions alimentaires ; et (ii) l'installation de gouvernements libéraux qui s'attachent à promouvoir les entreprises agricoles comme le modèle d'avenir pour moderniser l'agriculture (Plan REVA, GOANA, etc.). Ainsi, les pouvoirs publics ont impulsé un processus de transfert massif des terres des familles paysannes vers les "apporteurs de capitaux". Dans leur logique, l'investissement privé constitue un moyen qui peut permettre de compenser le déficit structurel d'investissements publics dans le secteur agricole, d'accélérer la croissance économique et de créer de nouveaux emplois en milieu rural.

L'acquisition de terres par les investisseurs privés a engendré, depuis 2008, un climat social et politique tendu autour de la question foncière et provoqué une forte mobilisation des organisations de la société civile contre le phénomène de "l'accaparement des terres". Dans les conditions actuelles, "l'enjeu de la paix sociale est devenu crucial, puisque la question foncière est désormais au cœur de nombreux conflits" (propos de Z. S., ., responsable dans une ONG locale).

De l'avis de certains interlocuteurs, le défi émergent des transactions foncières à vaste échelle confère une acuité particulière à la vulnérabilité foncière des exploitations familiales. Pour cette raison, "la réforme foncière a pour principaux enjeux d'assurer un accès sécurisé au foncier, surtout pour les producteurs familiaux, une sécurisation des terres rurales notamment pour les petits paysans, la bonne gouvernance des terres, avec surtout l'encadrement des nouveaux phénomènes d'accaparement de terres. Le foncier sécurisé peut constituer un actif important pour avoir accès aux sources de financement et accroître l'investissement agricole, mais aussi promouvoir l'emploi rural. Au-delà de ces aspects, il y a des enjeux culturels et identitaires qui se dégagent et qui sont liés aux valeurs culturelles et les identités culturelles des paysans" (propos de E. T. C., membre de la cellule d'appui technique d'une organisation paysanne).

La prise en compte des mutations qui affectent actuellement la gestion foncière "fournit l'occasion de poser des questions qui sont devenues incontournables : que voulons-nous faire des terres de notre pays ? Quelle politique foncière voulons-nous, qui prenne en compte les exigences en termes d'aménagement du territoire " ? (propos de A. K., responsable d'une ONG).

L'interlocuteur souligne que la terre remplit plusieurs fonctions qui sont reconnues par tous : elle sert à nourrir les populations et à fournir l'habitat, elle permet de promouvoir l'emploi rural (agricole et non agricole), de créer de la richesse pour l'Etat et les investisseurs privés, mais aussi de contribuer à préserver ou à dégrader les équilibres fondamentaux du milieu naturel (avantages et inconvénients induits par les modes d'utilisation des terres sur l'environnement). De son point de vue, "lorsque l'on prend en compte ces cinq fonctions, il faut éviter que les choix politiques ne privilégient, de façon arbitraire, l'une de ces fonctions au détriment des autres. Les choix devront être faits par consensus, au terme d'une discussion globale basée sur la prise en compte des enjeux auxquels le pays devra faire face d'ici 2050".

On retiendra en résumé que les enjeux actuels de la réforme foncière se structurent autour de quatre axes principaux :

- a) la productivité et la viabilité économiques qui renvoient au fait qu'une réforme foncière doit permettre une utilisation économiquement rentable des ressources naturelles, en particulier de la terre ; cela impose de prendre en compte des exigences qui peuvent paraître contradictoires, par exemple entre la sécurisation et la facilitation des investissements privés d'une part et, d'autre part une répartition équitable des terres entre les différents acteurs qui utilisent ces ressources ;
- b) les enjeux d'équité qui permettent de prendre en compte les besoins et les aspirations des différentes couches de la société, ainsi que l'ensemble des usages et usagers des ressources foncières. L'équité renvoie aux relations sociales et se fonde sur les processus de négociation qui permettent de garantir l'accès des différents acteurs à la terre, et de corriger les distorsions résultant des inégalités et des processus d'exclusion. Dans cette logique, l'équité suppose un équilibre en matière de pouvoir de négociation entre les différents groupes en présence ;
- c) la gestion durable des ressources naturelles qui constitue une préoccupation essentielle dans un contexte caractérisé par de fortes pressions sur les terres et une compétition aiguë entre les différents acteurs agraires pour l'occupation de l'espace. Cette exigence impose de faire des choix d'utilisation et de valorisation des terres qui permettent de gérer l'interface production- conservation ;
- d) les enjeux sociopolitiques qui renvoient au fait que la terre est une ressource politiquement et socialement sensible. Garantir un accès équitable au foncier constitue un gage de paix, de stabilité et de développement économique et social équilibré. Par conséquent, la réforme foncière doit tenir en compte cette dimension et privilégier un système de droits fonciers et de la propriété qui puisse servir d'instrument de pacification de l'espace et des interactions entre les acteurs et les usages.



3 ALEAS DU PROCESSUS D'IMPLICATION DES ANG DANS LA REFORME FONCIERE

Entamé en 1996, le processus de réforme foncière a été marqué par la succession de quatre initiatives inachevées portant sur :

- 1) l'élaboration du plan d'action foncier (PAF) et la tenue de concertations par catégorie d'acteurs autour des propositions formulées ;
- 2) l'élaboration de la loi d'orientation agricole(LOA) qui a été transformée en loi d'orientation agro-sylvo-pastorale(LOASP) ;
- 3) la formulation de propositions de réforme de la gestion foncière en milieu rural par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) ;
- 4) le lancement d'un processus de réforme foncière piloté par la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF).

3.1 L'élaboration du Plan d'Action Foncier pour la gestion des ressources naturelles et la tenue de concertations par catégorie d'acteurs

Le processus d'élaboration du plan d'action foncier a été enclenché dans un contexte caractérisé par la libération de l'économie et la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel à travers le plan à court terme de redressement (1979 - 1980) et les plans suivants. A l'époque, un comité de pilotage dénommé "*Groupe de Réflexion Stratégique*" a été mis en place à l'initiative de la Banque Mondiale et de l'Unité de Politique Agricole (UPA) du Ministère chargé de l'agriculture.

L'UPA a contractualisé avec un cabinet d'expertise qui a procédé à une analyse des contraintes foncières rencontrées au Sénégal et identifié des scénarios de réforme foncière. "*Lorsque le processus de réforme foncière a été lancé, à travers l'élaboration du Plan d'Action Foncier du Sénégal en 1996, l'étude s'est donc presque naturellement intéressée aux modalités de privatisation des terres afin de favoriser les investisseurs privés, sans prendre en compte les autres problématiques liées au foncier (sécurisation et modernisation des exploitations familiales, besoins liés à l'urbanisation, gestion des ressources naturelles, etc.). L'enjeu était de pouvoir développer l'investissement du secteur privé, à une*



époque où celui-ci était embryonnaire, et de trouver de nouveaux financements pour faire face au désengagement de l'Etat"(Benkhala, A. et al.,2010)⁶.

3.1.1 Des concertations impulsées sur la base d'un agenda caché des pouvoirs publics à la veille d'une échéance électorale à haut risque

De l'avis de certains sociologues, la terre et le sang constituent de puissants facteurs de structuration et de cohésion des sociétés humaines. Par conséquent, tout ce qui touche au foncier met en jeu les bases sur lesquelles la société est édifiée. La preuve en est que depuis l'aube des temps, les communautés n'ont cessé de se battre entre elles pour l'accès à la terre et à ses fonctions multiples. Le caractère délicat et sensible de la question foncière a bien été perçu par le régime politique en place au moment de l'élaboration du plan d'action foncier. Conscient des risques d'instabilité politique que peut engendrer l'adoption d'une réforme foncière à la veille d'une élection présidentielle difficile, le Président socialiste de l'époque, Abdou Diouf, a évité de se prononcer sur les options préconisées. En 1999, le Gouvernement a transmis le PAF aux organisations professionnelles (en particulier les structures faitières des paysans, des élus locaux, des commerçants et du patronat) pour étude et avis.

Il convient de rappeler que le contexte de l'époque était caractérisé par un immobilisme politique (maintien du Parti Socialiste au pouvoir pendant un demi-siècle), combiné avec une mauvaise gestion des affaires publiques et des tensions politiques résultant de la contestation pacifique ou violente des résultats des élections (tous types confondus). Une autre caractéristique importante du contexte porte sur l'affaiblissement du parti politique au pouvoir. Après sa victoire aux élections législatives de 1988, le Parti socialiste (PS) s'est retrouvé dans une spirale de décomposition, résultant de l'intensification de la lutte de pouvoir en son sein. L'implosion du PS l'a placé dans une position très fragile à la veille de la confrontation électorale.

Face à une telle situation, le Président Diouf a choisi de différer la réforme foncière en suscitant un processus de consultation qui va prendre du temps. Il s'agissait d'obtenir un moment de répit, en attendant que le suffrage crée un rapport de forces à l'avantage du régime, ce qui lui permettrait de procéder aux choix nécessaires en matière de réforme foncière.

⁶Benkhala, A., Faye, J., Touré, O., Seck, S. M. et Ba, C. O., 2010 : Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2010, Initiative Prospective Agricole et Rurale.



3.1.2 Des démarches d'implication plus sectorielles que concertées des ANG

Après l'élaboration du PAF, les pouvoirs publics ont demandé aux acteurs non gouvernementaux d'apporter leur contribution dans la réflexion qui a été initiée. Du côté de ces acteurs, le choix retenu n'a pas porté sur la définition d'une stratégie globale et concertée d'élaboration de propositions d'amendement du document. Chaque catégorie d'acteurs a défini sa propre démarche de formulation de propositions, en tenant compte de son expérience, des moyens humains et des ressources financières disponibles à son niveau.

3.1.2.1 Une prise de position qui conforte les intérêts des élus chargés de la gestion foncière, tout en occultant les enjeux des désaccords apparus lors des concertations

L'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR), devenue par la suite Association Nationale des Conseils Ruraux du Sénégal (ANCR) - a organisé entre juillet et octobre 1999, une série d'ateliers régionaux consacrés à l'examen de la question de la réforme foncière. Le soutien de l'USAID et de la Fondation Friedrich Ebert a permis de mobiliser une équipe d'accompagnement chargée d'organiser et d'animer une campagne d'information et de sensibilisation dans toutes les régions du pays, avec pour objectif de déboucher sur la formulation d'une vision partagée, par les élus locaux, sur la problématique foncière et sur les orientations majeures de la réforme qui est envisagée.

Au cours des ateliers régionaux, les réflexions ont été alimentées par la présentation de deux communications portant sur : (i) le diagnostic du système foncier dans sa globalité; et (ii) l'analyse critique des options préconisées par le PAF en matière de réforme foncière. La synthèse des résultats des ateliers régionaux fait ressortir l'appréciation qui a été portée sur les différents scénarios du PAF.

L'examen de l'option en faveur du statu quo a permis de mettre en balance les avantages avec les inconvénients qui pourraient résulter du maintien du système de la domanialité nationale.

Les avantages portent sur :

- le maintien en l'état du patrimoine national ;
- la réalisation d'investissements de l'Etat au profit de la nation ;



- la délégation de la compétence de gestion du domaine national aux conseils ruraux ;
- l'adaptation souple des pratiques foncières innovantes aux conditions locales.

En ce qui concerne les inconvénients, l'accent a été mis sur :

- l'accès limité à la terre pour les personnes qui ne sont pas membres de la communauté rurale;
- l'immobilisation d'un bien et d'un outil de production qui ne peut pas être vendu, ni servir d'hypothèque ;
- l'absence de retombées financières pour le conseil rural ;
- la dégradation continue des ressources naturelles et de l'environnement ;
- la persistance des conflits entre les acteurs pour l'accès à la terre ;
- les risques de non application correcte et de détournement de la législation ;
- l'insécurité foncière des investissements réalisés par les entrepreneurs agricoles.

Au terme des discussions, "les participants ont jugé dans leur écrasante majorité que l'option du statu quo ne cadrait pas avec leurs préoccupations actuelles ou futures et l'ont rejeté en conséquence" (Niang, 1999)⁷.

Analysant l'option libérale, les participants aux ateliers régionaux ont mis en exergue les avantages suivants :

- un accroissement de l'investissement privé et le renforcement de la dynamique d'intensification de l'agriculture ;
- l'émergence d'un marché foncier en milieu rural et la possibilité d'utiliser les droits fonciers comme garantie pour accéder au crédit bancaire ;
- la réalisation d'un cadastre rural et l'amélioration des recettes fiscales locales grâce à l'instauration d'un impôt foncier ;

⁷ Niang, A., 1999 : Rapport d'évaluation des ateliers régionaux. Séminaire national sur le projet de réforme foncière. Dakar, 15 - 17 décembre 1999.



- la création d'emplois agricoles grâce au développement des exploitations d'entreprise ;
- le développement des infrastructures rurales.

De l'avis des membres de l'APCR, l'option libérale comporte de nombreux inconvénients qui concernent :

- le transfert du patrimoine foncier public au secteur privé ;
- la remise en cause des prérogatives du conseil rural en matière de gestion foncière ;
- l'aggravation des risques de conflits entre populations autochtones et investisseurs privés pour le contrôle des terres ;
- le développement du phénomène des *paysans sans terres* ;
- le risque de non remboursement des crédits accordés aux paysans qui ont utilisé leurs droits fonciers comme garantie ;
- le renforcement de l'iniquité dans l'accès à la terre avec toutes les conséquences qui peuvent en découler en termes de fragilisation de la cohésion sociale et d'instabilité politique.

"Au total, malgré le contexte actuel d'ajustement structurel et la nécessité d'une intensification de l'agriculture, les participants ont catégoriquement rejeté l'option libérale, à l'unanimité des 10 régions visitées (Niang, 1999).

En ce qui concerne l'option mixte, ses avantages résident dans :

- l'acquisition de nouvelles prérogatives par le conseil rural et le maintien de son pouvoir d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national ;
- l'impulsion d'une dynamique de transactions foncières consécutive à l'émergence du marché hypothécaire ouvert aux terres du domaine national et valorisant les titres fonciers ;
- la sécurisation de l'investissement privé agricole grâce à l'obtention d'un droit foncier et au zonage qui sera effectué par le conseil rural pour favoriser l'implantation des entreprises agricoles ;
- l'augmentation des ressources financières collectées par le conseil rural, grâce à l'instauration d'un impôt foncier et aux taxes liées à la délivrance des titres de propriété privée.



Les inconvénients liés à cette option concernent :

- la réduction progressive de la superficie du domaine national, au gré des cessions en propriété et des immatriculations qui seront faites par l'Etat en son nom ;
- la mise sous tutelle des conseils ruraux qui sont obligés de recueillir l'avis de l'Etat pour toute transaction foncière ;
- le coût élevé de la réalisation du cadastre rural ;
- la faiblesse des capacités des conseils ruraux et les difficultés à assumer pleinement les nouvelles compétences qui leur seront dévolues.

L'option mixte a été perçue par les conseillers ruraux comme celle qui :

- *"maintient leurs pouvoirs actuels ;*
- *renforce les prérogatives du conseil rural ;*
- *lève certaines ambiguïté et vides juridiques de la loi actuelle ;*
- *équilibre le jeu entre différents acteurs fonciers ;*
- *favorise l'investissement foncier par les privés en les sécurisant davantage ;*
- *ménage les droits des paysans traditionnels attachés à l'agriculture familiale ;*
- *constitue une avancée significative dans l'approfondissement de la décentralisation au Sénégal.*

En conséquence, les participants dans leur écrasante majorité ont adopté l'option mixte du PAF : Ziguinchor, Tambacounda, Kaolack, Fatick, Kolda, Thiès, Dakar et Saint-Louis. La région de Diourbel a opté pour le statu quo, tout en suggérant qu'il faudrait cependant l'améliorer. Pour la région de Louga, les avis sont partagés entre l'option mixte et un statu quo modifié. Une analyse plus fine des modalités de mise en œuvre a montré que la variante 1 de l'option mixte du PAF était plus adaptée à leurs préoccupations de gestionnaires de la terre. La variante 1 de l'option mixte du PAF érige le domaine national en domaine privé des collectivités locales qui y exercent des pouvoirs d'affectation, de désaffectation et de cession en propriété privée sur décision du conseil rural et avis de l'Etat" (Niang, 1999).



3.1.2.2 Un processus d'élaboration d'une contribution spécifique du mouvement paysan resté sans suite en raison de l'absence de stratégie de plaidoyer politique

Entre 2001 et 2004, le CNCR a engagé un important processus de consultation sur le foncier, en prenant le soin d'élargir le champ de la réflexion au-delà des limites du cadre prédéfini par le PAF. L'approche méthodologique retenue a privilégié l'analyse des pratiques de gestion foncière au niveau local comme base pour définir des pistes de solution en matière de réforme foncière. Le dispositif mis en place pour les besoins de la conduite du processus de concertation s'est appuyé sur un consultant principal, spécialiste des stratégies de développement rural pour concevoir, coordonner et animer l'ensemble du processus et élaborer les documents produits à toutes les étapes de la réflexion. Le consultant principal a coopté deux consultants, l'un spécialiste du foncier irrigué et l'autre spécialiste des ressources naturelles et du foncier pastoral. Les trois consultants ont assuré la formation des animateurs fonciers et co-animé les ateliers inter-régionaux, ainsi que le séminaire national. Le CNCR a choisi parmi ses leaders locaux treize personnes ayant les capacités requises pour organiser et animer les ateliers locaux.

Au total, 50 ateliers locaux ont été organisés au niveau des communautés rurales, en vue de recueillir les points de vue des producteurs ruraux (y compris les femmes et les jeunes) et d'autres groupes d'acteurs importants (présidents des communautés rurales, chefs de villages et chefs religieux et coutumiers). Ces ateliers ont regroupé les représentants de 200 communautés rurales.

Chaque atelier inter-régional a regroupé deux à trois régions : (i) l'atelier de Kolda réunissant les régions de Kolda, de Ziguinchor et de Tambacounda ; (ii) l'atelier de Saint-Louis réunissant les régions de Saint-Louis et de Matam, ainsi que l'arrondissement de KeurMomarSarr et le département de Bakel ; (iii) l'atelier de Thiès réunissant les régions de Dakar et de Thiès ; (iv) l'atelier de Bambey réunissant les régions de Diourbel et de Louga ; et (v) l'atelier de Kaolack réunissant les régions de Kaolack et de Fatick.

Ces rencontres se sont déroulées en deux parties :

- a) une première partie (étalée sur trois jours) a réuni les délégués paysans désignés par les ateliers locaux, les mandataires des organisations de producteurs ayant une dimension régionale, les représentants des élus locaux (présidents de conseil rural, maires, conseillers régionaux). Les participants ont examiné les analyses et les propositions faites par les



ateliers locaux, en vue d'élaborer une synthèse consignée dans un document de base ;

- b) une deuxième partie (étalée sur deux jours) a permis d'élargir l'espace de concertation à d'autres groupes d'acteurs, en particulier les conseillers ruraux et municipaux, ainsi que les représentants de l'administration et des services techniques concernés par le foncier (cadastre, urbanisme, impôts et domaines, aménagement du territoire, planification). Cela a permis aux paysans de présenter et de débattre de leurs analyses et de leurs propositions avec leurs partenaires.

Pour les paysans, les principales justifications d'une réforme foncière sont :

- a) *"la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans. Cette reconnaissance de droits, y compris de procéder à des transactions foncières, s'est imposée comme une nécessité pour la sécurité foncière des paysans et pour la transformation de l'agriculture familiale. Cette reconnaissance de droits réels s'est aussi imposée comme une question d'équité, de simple égalité entre les citoyens des villes et les citoyens des villages ;*
- b) *la création d'une fiscalité foncière assurant aux communautés rurales les ressources financières pour une application de la législation foncière, pour une gestion durable des ressources naturelles et pour la fourniture de services publics. Les participants aux ateliers ont toujours été d'accord pour dire que le paiement d'impôts ou de taxes était une contrepartie normale à la reconnaissance de droits réels d'autant plus que les communautés rurales en seraient les principaux bénéficiaires ;*
- c) *la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays. Les paysans reconnaissent la nécessité d'un transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale vers d'autres formes d'activités économiques et d'une extension des villes sur les campagnes. Leur obsession est la maîtrise de ces transferts par rapport à la spéculation, par rapport à l'Etat et aux collectivités locales et une juste compensation" (CNCR, 2004)⁸.*

La synthèse des débats menés par le CNCR et ses partenaires a débouché sur un ensemble cohérent de propositions en matière de réforme foncière. Ces

⁸ Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, 2004 : Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière.



propositions qui ont été discutées lors d'un atelier national de validation tenu en janvier 2004 se structurent autour des axes ci-après :

- a) reconnaître un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation. De l'avis des producteurs ruraux, le droit d'affectation n'est pas en réalité un droit réel, mais une obligation de mise en valeur que la collectivité locale et l'Etat peuvent remettre en cause à tout moment, en remboursant tout simplement les impenses. L'affectation ne confère aucune sécurité foncière aux exploitations familiales, surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. Il n'est pas acceptable de demander à des chefs d'exploitation familiale d'investir sur des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. Pour tenir compte des sensibilités qui ont été exprimées lors des ateliers inter-régionaux, les paysans ont proposé que la loi laisse aux bénéficiaires le soin de décider si le droit d'usage négociable est accordé à un individu, une famille ou un lignage ;
- b) créer des marchés locaux ou communautaires de droits d'usage. Les paysans ont exprimé la crainte de voir des détenteurs de capitaux racheter les terres agricoles à vil. Pour réduire un tel risque, ils ont recommandé que les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne soient négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. Les familles et les lignages déclarés peuvent inclure leurs membres non-résidents dans la communauté rurale. Pour les paysans, cela incitera les parents émigrés ou partis en exode à investir dans leurs terroirs et éventuellement à y retourner. La création de marchés locaux de droits d'usage permettra aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. Les participants ont unanimement reconnu la nécessité de la création d'une taxe foncière affectée à la communauté rurale portant sur les droits d'usage ;
- c) instaurer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur des fonds publics. En plus de la taxe sur le droit d'usage, le CNCR a recommandé que les bénéficiaires des terres qui ont été aménagées par l'Etat paient une taxe d'aménagement. Cette taxe perçue en même temps que l'impôt foncier peut être calculée en fonction du coût de l'aménagement et étalée sur une période donnée ;
- d) transformer les droits d'usage en titres fonciers. La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité de



- transformer ce droit en bail ou en titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres, un impôt foncier dissuasif sera fixé pour les titres fonciers. Son niveau doit être dissuasif pour ceux qui n'ont pas un projet de mise en valeur suffisamment rentable pour pouvoir payer l'impôt foncier ;
- e) établir un droit de préemption du conseil rural et créer un fonds foncier. Le CNCR a proposé que le conseil rural ait un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage. Ce droit lui permettra de reprendre des terres, à un faible coût, pour ses propres besoins d'investissement, pour les investissements de l'Etat ou des projets privés ayant un intérêt réel pour les populations. La proposition de création d'un fonds foncier qui pourrait acheter des terres et les redonner aux paysans pour agrandir leurs exploitations ou pour aider à l'installation de jeunes agriculteurs a été retenue ;
 - f) créer des comités villageois de gestion de terroirs qui auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteront à procéder à la demande au bornage des droits d'usage, au règlement des petits conflits, à faire respecter la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à initier des actions de préservation ou d'aménagement simples (reboisement, aménagement de bassin versant, lutte contre l'érosion) ;
 - g) renforcer les pouvoirs du conseil rural et clarifier ses pouvoirs par rapport à l'Etat. Le conseil rural doit avoir, seul, le pouvoir de gestion du terroir de la communauté rurale. Il délègue aux comités villageois de gestion des terroirs certains de ses pouvoirs. Il doit obligatoirement être consulté par l'Etat pour toutes les décisions touchant aux terres et aux ressources naturelles de la communauté rurale quel que soit le statut foncier de celles-ci. Les décisions du conseil rural concernant la gestion des terroirs devront faire l'objet d'une procédure publique pour que les populations puissent émettre leurs avis et éventuellement contester les décisions ;
 - h) établir des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) dans toutes les communautés rurales. La procédure de préparation de ces plans doit s'appuyer sur la consultation des populations ;
 - i) mettre en place un cadastre au niveau des communautés rurales, après l'élaboration des POAS ;



- j) créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement. Ce fonds devra permettre de financer en partie ou en totalité l'élaboration des POAS, de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales ;
- k) développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées. Les communautés rurales devront développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources (contrats de coupe de bois, de cueillette, de pâturage, etc.), sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité aux groupements et coopératives de la communauté rurale.

Bien qu'ayant débouché sur la formulation de propositions paysannes en matière de réforme foncière, ce processus est resté inachevé. Une synthèse de ces propositions paysannes de réforme foncière a été transmise aux autorités nationales, en l'occurrence le Président de la République et le Ministre chargé de l'Agriculture en février 2004. Mais, cette démarche est restée sans suite. Au sein du mouvement paysan, aucune disposition n'a été prise pour assurer la restitution aux organisations de base des propositions qui ont été validées lors de l'atelier national. Pour toutes ces raisons, le processus qui a été conduit par le CNCR et les recommandations et conclusions qui ont été retenues sont restées largement méconnus.

Pour conduire le processus de réactualisation de ses propositions de réforme foncière, le CNCR a bénéficié de l'appui d'une expertise mobilisée par l'IPAR en vue de : (i) définir la démarche méthodologique générale ; (ii) participer à l'animation des ateliers zonaux ; (iii) élaborer les comptes rendus de ces rencontres ; et (iv) préparer le rapport de synthèse finale⁹.

Encadré n° 2 : les limites des propositions paysannes de réforme foncière

Une analyse critique des propositions paysannes de réforme faite par l'IPAR a révélé le caractère peu réaliste de certaines d'entre elles, alors que d'autres n'ont pas de fondement juridique. Les insuffisances mises en exergue sont les suivantes :

- "reconnaître un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation. Cette proposition est au cœur des recommandations du

⁹L'équipe d'experts était composée de : Abdoulaye Dièye (juriste UCAD), Oussouby Touré (sociologue) et Sidy Mohamed Seck (géographe UGB). Amel Benkhala, Iba Mar Faye et Ndèye Coumba Diouf de l'IPAR ont participé à l'animation des ateliers zonaux et élaboré les compte rendus de ces rencontres.



- CNCR. Il faudrait préciser que l'atelier national avait retenu l'attribution de droits réels qui n'allaient pas jusqu'à reconnaître des titres fonciers. On avait alors parlé de "mi-propriété" ;
- les participants des ateliers locaux ont insisté sur la nécessité que ces droits soient attribués à la famille et non aux individus, afin d'éviter que les terres ne puissent facilement être mises en gage et afin de faciliter l'accès des femmes et des jeunes à la terre ;
 - les ateliers zonaux ont cependant montré la faible part des terres qui font l'objet actuellement d'affectation officielle par le conseil rural. La majorité des terres sont encore gérées selon le droit coutumier et se transmettent par héritage. Il faudrait donc élargir cette mesure aux titulaires d'un droit d'affectation, mais aussi aux exploitants des terres régies par le droit coutumier ;
 - il faudrait aussi mettre en place un régime de sanction pour la non mise en valeur des terres affectées (en définissant un délai raisonnable, qui pourrait être supérieur au délai usuel de 2 ans), afin de revenir sur toutes les affectations réalisées abusivement dans le cadre de la GOANA. Dans ces cas, la désaffectation devrait pouvoir être prononcée ;
 - créer des marchés locaux ou communautaires de droits d'usage. Vouloir imposer que les droits ne soient échangeables qu'entre résidents d'une communauté rurale semble difficilement applicable (contournement facile en utilisant des prête-noms) et pas légal (au nom du principe d'égalité des citoyens devant la loi). De plus, rien ne garantit qu'on ne vendra les droits qu'aux résidents ; il y a derrière cette proposition un réel risque d'accaparement des terres ;
 - l'idée de taxe foncière ne pourra pas se mettre en place, en l'absence d'un cadastre rural. L'Etat ne mettra pas en place un cadastre rural, s'il n'y trouve pas un intérêt, à travers la collecte d'une taxe. Dans l'esprit de la proposition du CNCR, les taxes devraient être versées au conseil rural, pour contribuer au développement local. Cela est bien différent de la conception de la taxe foncière qui serait perçue par l'Etat. Afin de résoudre en partie le problème de l'investissement public dans l'agriculture, cette fiscalité foncière pourrait être consacrée à la réalisation d'investissements structurants dans l'agriculture. Par soucis d'équité sociale, cette fiscalité pourrait être progressive et toucher principalement les entreprises commerciales et l'agrobusiness. D'autres modalités de transactions sur les terres pourraient être développées : location, prêt,



- transmission aux ayant droits, sans forcément aller jusqu'à la possibilité d'une vente.
- créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics. Les terres aménagées sur fonds publics (aménagements spéciaux) sont dans le domaine de l'Etat, et non dans le domaine national. Il sera difficile de donner des droits réels aux exploitants sur ces terres, même s'ils paient une taxe. Il faudrait privilégier le bail de longue durée pour sécuriser les exploitants et revoir les conditions d'obtention des prêts. En effet, au niveau des périmètres hydro-agricoles, le non remboursement du prêt une année peut entraîner une expulsion de l'exploitant de son casier. Pour les nouveaux projets d'aménagements, il faudrait réserver une partie importante des terres aux exploitations familiales et pour les femmes, en demandant un cofinancement partiel aux bénéficiaires des affectations. Les exploitations familiales devraient aussi pouvoir avoir accès à des crédits de long terme pour pouvoir réaliser elles-mêmes l'aménagement des terres.
 - transformer les droits d'usage en titres fonciers. Cette proposition comporte beaucoup de risques. Il serait possible d'avoir plutôt un système de bail de long terme et un bas taux du loyer encadré par la loi. Il est risqué de vouloir développer la propriété privée. On n'est pas sûr que le niveau de taxes sera en effet suffisamment dissuasif pour éviter un afflux des investisseurs privés ;
 - établir un droit de préemption du conseil rural et créer un fonds foncier. Les communautés rurales disposent actuellement de très peu de moyens d'intervention et elles risquent de ne pas avoir les ressources financières nécessaires pour pouvoir exercer un droit de préemption ;
 - créer des comités villageois de gestion de terroirs. Il faudrait aussi revoir la gestion par l'Etat des forêts classées et associer davantage les communautés rurales à leur gestion, en s'appuyant sur les opportunités offertes par l'intercommunalité ;
 - renforcer les pouvoirs du conseil rural. Le principal problème des communautés rurales réside dans la faiblesse de leurs moyens financiers. Le fonds de dotation aux communautés rurales est de 16 milliards de FCFA par an. Si le transfert de compétences avait été suivi d'un transfert équivalent de moyens, les fonds octroyés aux communautés rurales seraient beaucoup plus importants : une étude récente estime les besoins à 70 milliards de FCFA. La situation d'indigence financière prive les



- conseils ruraux de la possibilité d'effectuer leur mission correctement. Il y a également un réel problème de formation des conseillers ruraux. Beaucoup de responsables et de présidents ne connaissent pas la législation et les responsabilités qu'ils doivent exercer, ce qui conduit à d'importants dysfonctionnements au niveau des communautés rurales. Les risques de corruption et de favoritisme politique sont également réels, s'il n'y a pas de contrôle citoyen plus fort. Il serait donc important de renforcer la transparence dans les décisions effectuées par les conseils ruraux et élargir les commissions domaniales aux acteurs socio-professionnels locaux (CLCOP par exemple) ;
- mettre en place des plans d'occupation et d'affectation des sols. L'utilité des POAS pour limiter les conflits entre élevage et agriculture et préserver les activités agricoles dans les zones périurbaines a été réaffirmée. Leur généralisation à l'ensemble des communautés rurales des zones pluviales semble néanmoins difficile en raison du coût important qu'occasionnent les démarches participatives préconisées. Afin d'améliorer la sécurisation foncière des exploitations familiales dans les zones confrontées à une forte pression sur les terres, les POAS pourraient être complétés par des systèmes d'information géographique permettant un géo-référencement des parcelles et une identification de leurs exploitants. Les organisations de producteurs devraient pouvoir aussi prendre une part plus importante dans l'élaboration des POAS, afin de garantir une meilleure participation des populations. Cependant, pour garantir une réelle application des POAS, il faudrait que ces dispositions soient complétées par l'instauration de procédures de contrôle et de sanction en cas de non-respect du POAS ;
 - mettre en place un cadastre au niveau des communautés rurales. La question de la délimitation des communautés rurales est un problème toujours très présent, qui peut poser problème dans le cadre de l'élaboration des POAS (IPAR, 2011).

Au démarrage du processus, une note de synthèse sur la réforme foncière et la sécurisation des exploitations familiales a été élaborée et discutée avec les leaders paysans au cours d'un atelier national qui s'est tenu en août 2011. Cette rencontre a validé l'approche méthodologique proposée qui combine plusieurs activités complémentaires (élaboration de notes de synthèse, échanges avec les leaders paysans au niveau national, tenue d'ateliers zonaux, discussion avec les



organisations de la société civile sur les enjeux de la réforme du foncier rural et l'élaboration de propositions actualisées).

En ce qui concerne l'organisation des concertations au niveau de différentes zones agro-foncières¹⁰, l'équipe de l'IPAR a recommandé de focaliser l'attention sur les questions qui revêtent un intérêt particulier par rapport à la problématique de développement de la zone concernée (par exemple, la gestion du foncier pastoral pour les acteurs de la zone sylvo-pastorale et la gestion du domaine irrigué pour les acteurs de la vallée du fleuve).

Pour l'essentiel, les objectifs assignés à ces ateliers ont porté sur : (i) l'actualisation et l'approfondissement des propositions de réforme foncière formulées en 2004 par les paysans ; (ii) la définition d'une stratégie d'alliance avec d'autres groupes d'acteurs pour assurer le portage politique de ces propositions ; et (iii) la définition du contenu et des modalités de mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer. Chaque rencontre zonale a été structurée en plusieurs sessions, avec une alternance de discussions en séances plénières et des travaux de groupes. Les échanges ont mis l'accent sur :

- a) le cadre juridique et institutionnel du foncier ;
- b) le processus d'élaboration de la réforme foncière ;
- c) les propositions formulées par la CNRDT ;
- d) les propositions de réforme foncière formulées par le CNCR en 2004 ;
- e) le phénomène des transactions foncières à grande échelle ;
- f) l'efficacité des outils de gestion foncière en cours d'expérimentation dans certaines régions du pays.

Les ateliers qui se sont tenus entre août et novembre 2011 ont permis d'obtenir beaucoup d'informations sur : (i) les enjeux de l'accès à la terre et aux ressources naturelles ; (ii) les initiatives de sécurisation foncière qui se sont développées au niveau local ; et (iii) les pistes d'amélioration des propositions de 2004. Les matériaux collectés au cours de ces rencontres ont servi de base pour la formulation de propositions actualisées de réforme foncière.

¹⁰ Il s'agit des zones ci-après : Bassin arachidier, Casamance, Niayes, vallée du fleuve Sénégal et zone sylvo-pastorale.



Pour les paysans, les facteurs justificatifs d'une réforme foncière s'articulent autour de quatre axes principaux :

- a) la reconnaissance aux exploitations familiales des droits fonciers réels.
Cette reconnaissance de droits réels est indispensable pour garantir la sécurité foncière des paysans et faciliter la transformation de l'agriculture familiale. Elle s'impose pour des raisons d'équité, mais aussi d'égalité de droits entre les citoyens des villes et ceux des campagnes ;
- b) la promotion de l'investissement dans l'agriculture en vue d'accroître la production dans le secteur agro-sylvo-pastoral. La sécurisation foncière des entreprises agricoles est nécessaire pour encourager l'investissement, faciliter l'accès au crédit et accroître la productivité ;
- c) la création d'une fiscalité foncière assurant aux communautés rurales les ressources financières nécessaires pour une application effective de la législation foncière, la gestion durable des ressources naturelles et la fourniture de services publics. L'instauration d'un impôt ou d'une taxe est considérée comme la contrepartie de la reconnaissance de droits fonciers réels. Le paiement de cet impôt se justifie d'autant plus que les communautés rurales en seraient les bénéficiaires ;
- d) la réponse aux besoins fonciers découlant de l'urbanisation, tout en veillant à favoriser des transferts maîtrisés qui limitent la spéculation sur les terres. Il s'agit de favoriser le transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale pour permettre l'extension des villes et le développement d'autres formes d'activités économiques. Ce transfert devra se faire sur la base d'une juste compensation pour les paysans concernés.

Les ateliers zonaux ont utilisé comme base de travail les propositions formulées en 2004, tout en cherchant à identifier des pistes d'amélioration pertinentes. Les propositions actualisées de réforme foncière du CNCR s'articulent autour de dix propositions phares.

A°) Pour ce qui concerne les terres affectées du domaine national

1°) Reconnaître un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage. L'investissement foncier n'est envisageable que si l'investisseur est assuré de la stabilité sur le sol, de la possibilité de trouver du crédit pour financer son investissement. Il a donc besoin d'un droit réel. Les paysans ont demandé la



reconnaissance d'un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage.

2°) Créer les conditions d'une transmissibilité et d'une cessibilité encadrée de la terre. Le paysan peut bien disposer d'un droit réel sans que l'Etat ne perde la maîtrise du sol. Il existe bien dans le droit positif sénégalais des modes d'utilisation privative du sol qui n'emportent pas nécessairement un dessaisissement de la propriété publique. Il en est ainsi, par exemple, du bail emphytéotique qui confère au preneur un droit réel. Le preneur pourra donc valablement constituer une hypothèque au profit du prêteur.

Les paysans considèrent que les transactions foncières sont indispensables non seulement pour permettre à ceux qui veulent agrandir leurs exploitations familiales d'acquérir de nouvelles terres, mais aussi pour encourager l'investissement dans l'agriculture. Cette mobilité foncière n'est possible que si le titre d'occupation peut être à la fois transmissible par succession et cessible entre vifs, à titre gratuit ou onéreux.

Pour qu'elle puisse être opposée à des tiers, la cession doit être inscrite dans le registre des transactions foncières de la communauté rurale.

Pour être valables, les cessions de possessions foncières sont soumises à des conditions particulières relatives notamment à la vérification de l'accord effectif des possesseurs fonciers et de leurs ayants droit. En outre, des mesures relatives aux superficies concernées et aux conditions de mise en valeur des terres peuvent être imposées aux cessionnaires. Ces précautions visent à renforcer la protection des droits fonciers des différents membres de l'exploitation familiale, en particulier les jeunes.

Les décrets d'application de la nouvelle loi préciseront les conditions particulières applicables à la présente disposition.

3°) Prévoir un dispositif de régularisation ou de reprise des terres illégalement affectées. Les ateliers zonaux ont montré la faible part des terres qui font l'objet actuellement d'affectation officielle par le conseil rural. La majorité des terres est encore gérée selon le droit coutumier et se transmet par héritage ; ce qui constitue une violation flagrante de la loi. Il faudrait aller dans le sens d'une régularisation de ces situations de fait.



Il faudrait, en outre, créer les conditions de mise en œuvre de la sanction que constitue la désaffectation pour absence ou insuffisance de mise en valeur. Un délai raisonnable, qui pourrait être supérieur au délai usuel de 2 ans, est proposé. Cela permettrait de revenir sur toutes les affectations réalisées abusivement dans le cadre de la GOANA.

Pour éviter toute appréciation arbitraire du motif de désaffectation pour insuffisance de mise en valeur, il est nécessaire de préciser, si besoin est, pour chaque communauté rurale les conditions de mise en valeur minimale.

En l'absence de normes de référence, il existe forcément une grande disparité dans les stratégies de mise en valeur des terres des communautés rurales ; ce qui se traduit par une prolifération de règles locales de mise en valeur et une multiplication de risques de conflits avec le décalage entre la perception des paysans, des pasteurs et des autorités administratives de la mise en valeur.

4°) Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur des fonds publics. La reconnaissance d'un droit réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage pose le problème des terres aménagées sur des fonds publics (aménagements spéciaux). En plus de la création d'une taxe foncière qui sera perçue par la communauté rurale, les paysans ont proposé l'instauration d'une taxe d'aménagement à payer par les exploitants des terres aménagées. Le montant de cette taxe sera calculé en fonction du coût des aménagements et son paiement sera étalé sur une période donnée. Les paysans ont insisté sur le fait, qu'en ce qui concerne les aménagements hydro-agricoles, les coûts des aménagements structurants ne doivent pas être pris en compte dans les calculs à effectuer. En effet, cette catégorie d'aménagements participe de l'aménagement du territoire et de la viabilisation des espaces. Par conséquent, leurs coûts doivent être à la charge de la puissance publique ainsi que le préconise, pour la zone du fleuve, le Plan directeur de développement intégré de la rive gauche du fleuve Sénégal (PDRG).

Les terres aménagées sur des fonds publics relèvent du domaine de l'Etat, et non du domaine national (article 27 de la loi 96-07). Dans ces conditions, il sera difficile d'attribuer des droits réels aux exploitants sur ces terres, même s'ils versent une taxe. En revanche, l'octroi d'un bail de longue durée devrait permettre de sécuriser les exploitants de ces terres qui ont été aménagées.

Pour les nouveaux projets d'aménagement, il faudrait réserver une partie conséquente des terres pour les exploitations familiales et pour les femmes, en demandant une participation des bénéficiaires au financement des



aménagement terminaux, à l'exemple du Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal (PDMAS) dans le bas delta du fleuve Sénégal.

B°) Pour ce qui concerne les terres non affectées du domaine national

5°) Elaborer une législation portant de façon spécifique sur le foncier pastoral. Les paysans estiment indispensable de prendre en compte la problématique du foncier pastoral dans toute réflexion sur la question foncière. De leur point de vue, l'augmentation des effectifs animaux au cours de la période écoulée a engendré des difficultés accrues d'accès aux ressources naturelles, et par conséquent, une compétition plus serrée entre les éleveurs et les agriculteurs d'une part, et d'autre part entre les éleveurs eux-mêmes. Ces difficultés sont aggravées par la modification des modes d'accès aux ressources naturelles, suite à la remise en cause des usages pastoraux de certaines ressources stratégiques (terres inondables, bas-fonds, résidus cultureaux, etc.). Tous ces éléments mettent en évidence la nécessité de : (i) reconnaître la mise en valeur pastorale des terres ; (ii) sécuriser la mobilité du bétail ; et (iii) offrir aux éleveurs la possibilité d'accéder à des ressources ayant un caractère stratégique pour le développement de leurs activités.

Pour progresser dans cette voie, il conviendra d'élaborer un code pastoral dont le contenu devra s'articuler autour des grandes questions ci-après :

- la problématique de l'aménagement des espaces pastoraux ;
- la reconnaissance des droits d'accès aux ressources pastorales ;
- la reconnaissance du métier d'éleveur et le renforcement des organisations professionnelles ;
- la prévention et la gestion des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources pastorales.

6°) Créer des comités villageois de gestion des terroirs. En plus des éléments déjà identifiés, les paysans ont insisté sur la nécessité d'améliorer la gouvernance des aires protégées (forêts classées, parcs nationaux, réserves de faune, réserves naturelles communautaires, etc.). Si l'on veut renforcer les avantages que peut procurer la gestion participative des espaces protégés, il conviendra de mettre en place des mécanismes garantissant l'implication effective de tous les acteurs concernés, en premier lieu, les populations riveraines et les collectivités locales.



C°) Concernant les outils de la gestion foncière et des ressources naturelles

7°) Mettre en place des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Outre les éléments mentionnés dans la proposition précédente, la question de la matérialisation des limites entre les collectivités locales a été soulignée par les paysans comme étant une source de conflits, tant entre les communes et les communautés rurales, qu'entre ces dernières elles-mêmes. Les textes créant les communautés rurales se limitent à énumérer les villages qui les constituent et aucune mesure concrète n'est prise pour établir les limites entre les collectivités locales et les matérialiser sur le terrain. L'absence de précisions concernant les frontières communautaires conduit non seulement certaines collectivités locales à attribuer des terres qui se situent en dehors de leur ressort territorial, mais aussi rend parfois difficile l'établissement des limites entre les POAS de deux collectivités mitoyennes. L'Etat doit aider les collectivités locales à résoudre ce problème dans la mesure où cela relève de ses compétences, et notamment des services de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), de la Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques (DTGC) et de la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT).

8°) Mettre en place un cadastre dans les communautés rurales. Outre la reconnaissance de droits fonciers réels, durables et cessibles, les paysans ont souligné la nécessité d'avoir dans les communautés rurales, comme il en existe en milieu urbain, un cadastre pour localiser, délimiter et enregistrer leurs terres, en vue d'accroître leur sécurité foncière. Toutefois, les échanges avec les services des domaines et du cadastre ont révélé qu'une telle entreprise n'est pas réalisable à court terme, dans la mesure où ces services connaissent un déficit notoire de personnels et de géomètres pour couvrir déjà les besoins cadastraux en milieu urbain. Pour avoir un cadastre en milieu rural sur toute l'étendue du territoire, il faudrait des moyens très importants, tant en ressources humaines qualifiées qu'en moyens financiers. Compte tenu de cette situation, il conviendrait d'adopter une démarche progressive en commençant par la mise en place dans les communautés rurales des POAS. Puis, en s'appuyant sur les POAS, l'on pourrait mener des opérations de cadastre dans les zones densément occupées et mises en valeur de façon intensive.

9°) Créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement. Ce fonds doit permettre de financer, en partie ou en totalité, l'élaboration des POAS. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes



d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales. En attendant la mise en place de ce fonds, l'Etat devrait affecter aux communautés rurales la totalité des taxes sur les ressources naturelles prélevées sur les terres du domaine national et qui sont jusqu'à présent versées au fonds forestier. Une partie de ces ressources financières pourrait faire l'objet d'une péréquation au profit de l'ensemble des communautés rurales. Ces ressources complétées par des aides des partenaires au développement permettraient aux communautés rurales de mener des actions d'aménagement des terroirs et de gestion des ressources naturelles à la mesure des problèmes actuels.

10°) Développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de chartes foncières locales. Pour être efficace, la contractualisation doit s'appuyer sur une charte foncière qui détermine au niveau de la communauté rurale, les règles à appliquer en matière de gestion des ressources naturelles. Ces règles vont porter principalement sur :

- l'identification et la diffusion des pratiques probantes d'utilisation et d'exploitation des ressources naturelles ;
- l'identification et la préservation des espaces abritant les ressources communes qui constituent souvent des lieux d'expression des conflits ;
- l'identification et la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés situés dans le territoire de la communauté rurale ;
- le renforcement des prérogatives des instances locales chargées de la prévention et de la gestion des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources naturelles.

En ce qui concerne la question du portage politique des propositions paysannes, les participants aux ateliers zonaux ont insisté sur la nécessité d'impliquer étroitement les acteurs et les organisations intervenant à la base dans les activités de plaidoyer. Ils ont préconisé la mise en œuvre de plusieurs séries d'initiatives, notamment :

- le développement d'alliances visant à promouvoir la vision paysanne de la réforme foncière, en ciblant les conseillers ruraux, les leaders d'opinion, les organisations de la société civile, les médias, les responsables de l'administration territoriale et les cadres des services techniques ;



- l'impulsion d'un débat sur les enjeux de la réforme foncière au niveau national et local ;
- le développement d'activités de plaidoyer ciblant les institutions parlementaires, les chefs religieux, les organisations faïtières des élus locaux, etc. ;
- l'interpellation des candidats à l'élection présidentielle de 2012 sur leurs propositions en matière de réforme du foncier rural ;
- l'organisation par le CNCR de journées de réflexion au niveau décentralisé sur la question foncière, en y associant les acteurs des filières agricoles et pastorales, les CLCOP, les CRCR, les élus locaux, etc. ;
- la tenue de rencontres de restitution dans chaque communauté rurale en y associant les chefs de village.

3.1.2.3 l'option affirmée par les organisations patronales en faveur de la marchandisation de la terre dans les débats publics et les documents de planification

Bien qu'ayant été invitées à donner leur avis sur le Plan d'Action Foncier, les organisations patronales ne semblent pas avoir inscrit cette question au cœur de leurs préoccupations, dans la mesure où elles n'ont pas tenu d'ateliers, ni de conférence pour faire connaître leur point de vue. La première expression publique de leur position apparaît dans une étude du Conseil Economique et Social du début des années 1990 qui insiste sur deux options à privilégier : (i) la promotion de l'agrobusiness et de l'entrepreneuriat agricole comme levier permettant de développer l'horticulture et les exportations agricoles ; (ii) l'adoption d'une législation foncière basée sur la privatisation des terres.

Ces préoccupations se retrouvent dans la "*Stratégie de Développement du Secteur Privé*" (2004). La partie du document qui est consacrée à l'évaluation du niveau de réalisation des actions antérieures établit la situation de référence du secteur agricole. Il est mentionné que l'objectif visé est l'amélioration de la performance globale de l'entreprise agricole, afin qu'elle puisse devenir "*une entreprise efficace, capable d'accroître sa productivité, de perfectionner ses*



techniques, d'augmenter sa production et de générer davantage de surplus pour l'exportation" (République du Sénégal, 2004)¹¹.

Pour atteindre ces objectifs, la logique de l'intervention a été structurée autour de trois axes : (i) le renforcement des réformes structurelles et la promotion de la professionnalisation des activités ; (ii) le réaménagement des structures agraires et le développement du marché foncier ; et (iii) l'augmentation de la production et la gestion des ressources naturelles.

L'opérationnalisation de ces axes stratégiques devait permettre de lever plusieurs contraintes dirimantes, en particulier l'insécurité foncière. Le document souligne que les progrès réalisés dans cette voie ont été très limités au cours de la période allant d'avril 2001 à janvier 2004. Pour l'essentiel, les acquis obtenus portent sur l'élaboration et la promulgation de la LOASP. Il a été retenu, dans le cadre de cette loi qu'une nouvelle législation foncière serait définie dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la dite loi. L'article 22 (alinéa 1) de la LOASP dispose que *"la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture"*.

Le plan d'action qui a été élaboré en 2004 dans le cadre de la stratégie réactualisée de développement du secteur privé prend en compte la question foncière dans son option stratégique n° 2 : *"Améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat"*. De façon plus précise, les actions relatives au foncier sont décrites dans l'axe stratégique n° 1 qui porte sur *"la simplification des procédures administratives"*.

¹¹ République du Sénégal, 2002 : Stratégie de développement du secteur privé. Evaluation du niveau de réalisation et réactualisation de la stratégie.



Lacunes ou insuffisances	Objectifs	Recommandations ou actions
Difficultés d'accès des investisseurs à la terre	Création d'une offre permanente de parcelles viabilisées destinées à l'investissement en matière d'industrie et de tourisme Suppression de l'autorisation préalable pour les transactions portant sur des terrains privés d'une valeur supérieure à 10 millions FCFA ou modification du plafond Simplification de la procédure d'octroi des titres fonciers par (désignation d'un responsable habilité à signer les titres de propriété, réduction du temps d'enquête au niveau des conseils ruraux, réduction du temps de consultation des services concernés par l'octroi des titres)	Mettre en place une Agence d'aménagement foncier pour le Tourisme

3.2 L'élaboration et les concertations autour de la Loi d'Orientation Agricole (LOA)/Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP)

3.2.1 La LOA, une initiative présidentielle pour relancer la production agricole et réformer le foncier

3.2.1.1 *L'élaboration d'une loi d'orientation agricole pour adapter les enjeux actuels de développement rural à la sécurisation des exploitations agricoles*

Le processus d'élaboration de la LOA a été officiellement annoncé par le Premier ministre, Mme Mame Madior Boye, lors des journées consacrées au monde rural (29 et 30 octobre 2002). Ce projet résultant d'une initiative présidentielle avait pour finalité de réformer la législation foncière, en vue de l'adapter aux exigences



de développement rural et de sécurisation des exploitations agricoles; ce qui permettrait de relancer la production agricole. Le projet de LOA constituait une innovation majeure, dans la mesure où l'Etat s'était jusque-là contenté d'adopter des documents de politique agricole ou de stratégies de développement agricole et rural spécifiques, dans le cadre des plans de développement économique et social (Faye, 2003). Ce changement d'orientation est explicité dans l'exposé des motifs du projet qui insiste sur l'objectif visant à favoriser la redynamisation de la production agricole (réorganisation de la production agricole, des filières et des marchés, amélioration de la compétitivité de l'agriculture, augmentation des investissements, conquête de nouvelles parts de marché, etc.).

Le document de projet a été élaboré par un groupe de travail composé d'experts désignés par la Présidence de la République et appuyés par des conseillers techniques français, membres de la commission franco-sénégalaise sur l'agriculture. L'avant-projet est composé de onze chapitres dont un consacré à la question foncière. Deux principes fondamentaux devant orienter la réforme foncière ont été énoncés dans cette partie du document : (i) moderniser l'agriculture, en favorisant la transformation des exploitations agricoles familiales par l'accroissement de leur taille et l'augmentation des investissements en milieu rural ; et (ii) assurer aux communautés rurales des ressources financières suffisantes, afin qu'elles puissent fournir des services publics satisfaisants aux populations rurales, assurer une gestion durable des ressources naturelles et appliquer la législation foncière.

L'une des recommandations principales de la LOA porte sur la généralisation dans l'ensemble des communautés rurales des outils de gestion et de planification territoriale, en l'occurrence les POAS, en vue de favoriser une gestion concertée, durable et équilibrée des ressources foncières.

Pour l'essentiel, la LOA est sous-tendue par une vision qui s'articule autour de : (i) la promotion d'une agriculture moderne basée sur des investissements importants et utilisant les technologies améliorées (irrigation, motorisation, semences sélectionnées et produits chimiques) ; et (ii) la promotion de l'entrepreneuriat privé. Conformément à cette vision, la LOA préconise le transfert des terres affectées du domaine national aux entrepreneurs agricoles qui ont besoin d'avoir des droits réels sur la terre permettant de sécuriser leurs investissements. Par ailleurs, la LOA propose la création d'une agence de l'espace agricole chargée d'aménager les terres du domaine national, en vue de



les concéder aux chefs d'exploitation à caractère industriel ou commercial, sous forme de contrat bail¹². Ces derniers pourront, après mise en valeur, transformer les baux en titres fonciers. De ce fait, les conseils ruraux n'auront aucun contrôle sur ces terres (Touré, O., Seck, S. M. et al., 2011).

3.2.1.2 Des concertations pour corriger les limites d'une approche ascendante

Le projet de LOA a été transmis aux différents acteurs publics et privés du développement agricole et rural pour avis. Le CNCR s'est rapidement mobilisé pour participer au processus et, à l'époque, les leaders paysans avaient exprimé le souhait que l'élaboration de la LOA puisse se faire de façon ascendante, en vue de favoriser un large débat. Un délai de réflexion a été accordé au CNCR qui a mobilisé des appuis financiers auprès de ses partenaires (Ministère de l'Agriculture et de l'élevage, Coopération suisse, Coopération française et Banque Mondiale) pour mener des concertations. Dans ce cadre, des ateliers locaux (33 rencontres) et régionaux (11 rencontres) ont regroupé plusieurs groupes d'acteurs : élus locaux et régionaux, responsables des services techniques et paysans membres du CNCR. En outre, des ateliers de concertation ont regroupé les acteurs des différentes filières (riz, horticulture, céréales, élevage, pêche, foresterie et arachide).

Au total, ces rencontres ont concerné près de 3 000 paysans et acteurs du monde rural. Elles ont été clôturées par un atelier national de réflexion qui s'est tenu en septembre 2003 à Dakar. La déclaration finale de cette rencontre a affirmé, avec force, les positions paysannes portant sur le développement agricole et rural en général et les conditions d'une réforme foncière consensuelle en particulier. Les résultats de la concertation du CNCR ont été articulés sous forme d'un "contre-projet de loi" élaboré par les organisations paysannes.

¹² La LOA préconise la création d'un statut de chef d'exploitation agricole à caractère industriel et commercial différent du statut de chef d'exploitation agricole à caractère familial.



Encadré n° 3: extrait de la déclaration de l'atelier national de concertation paysanne sur la LOA

Dans la déclaration finale de l'atelier, il est donné "mandat au conseil d'administration du CNCR de participer à la concertation et aux négociations sur le projet de loi sur la base des positions définies dans le rapport qui a été adopté par l'atelier national, le manifeste paysan de janvier 2003 et le mémorandum remis au Président de la République en septembre 2002.

Les participants soulignent les principes fondamentaux que le CNCR a toujours défendus et qui doivent être confirmés par la loi :

- le respect de l'équité entre les populations rurales et les populations urbaines, entre les hommes et les femmes dans tous les domaines ;
- la prise en compte de l'ensemble des activités économiques rurales : agriculture, élevage, foresterie, pêche artisanale et activités non agricoles ;
- la place et le rôle central de l'exploitation familiale dans toute vision de l'avenir de l'agriculture et du monde rural ;
- la reconnaissance des droits sociaux et des droits à la protection sociale des travailleurs agricoles et ruraux ;
- la reconnaissance de droits fonciers réels aux ruraux et de leur rôle incontournable dans la gestion des ressources naturelles en milieu rural ;
- la reconnaissance et le renforcement des organisations professionnelles agricoles et rurales par l'Etat et les collectivités locales ;
- le renforcement des compétences et des ressources des collectivités locales qui jouent un rôle indispensable dans la construction des infrastructures publiques et la fourniture des services publics ;
- la participation des organisations professionnelles et des collectivités locales dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement agricole et rural ;
- l'obligation pour l'Etat de financer le développement agricole et rural, de protéger et de subventionner les filières agricoles et animales.
- En conséquence, les participants suggèrent que l'intitulé de la loi soit : loi d'orientation agricole et rurale. Les participants demandent au CNCR d'informer largement ses membres et l'opinion nationale des positions définies par l'atelier et des résultats de la concertation".



Avant la fin de ce processus de concertations paysannes, le CNCR avait obtenu comme résultat, le retrait du chapitre de la LOA relatif au foncier. Cet acquis est le résultat d'une intense campagne de plaidoyer qui a été menée par le CNCR, avec le soutien des autres organisations de la société civile et des partis politiques. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le projet de LOA a suscité des divergences de fond entre les pouvoirs publics et le mouvement paysan. Ces désaccords portent principalement sur le statut des exploitations agricoles, la réforme du foncier et la répartition des ressources publiques entre les différentes formes d'agriculture.

En ce qui concerne de façon plus spécifique la question foncière, le traitement qui lui est réservé dans le projet de LOA a été jugé trop hâtif et inopportun à la fois par les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR) et par certains partenaires au développement (Coopération suisse, Coopération française et Banque mondiale, en l'occurrence). La forte pression exercée par la société civile paysanne a contraint les pouvoirs publics à adopter une autre démarche qui a conduit à l'élaboration et l'adoption de la LOASP.

3.2.2 La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

3.2.2.1 Processus d'élaboration de la LOASP : une consultation inachevée et une adoption précipitée

Le processus d'élaboration de l'avant-projet de LOA entrepris par le Gouvernement en 2002 a débouché finalement sur l'adoption par l'Assemblée Nationale de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale en 2004. L'élaboration du texte final de la LOASP a été décidée par les pouvoirs publics en fin 2003 et l'exercice a été confié à un comité paritaire regroupant différentes institutions : (i) la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques ; (ii) les autres Directions du département chargé de l'agriculture ; (iii) la Société de Développement des Fibres Textile (SODEFITEX) ; (iv) la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (SAED) ; et (v) le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux. Le comité Paritaire a reçu cinquante-cinq (55) contributions¹³ Au final,

¹³ Il s'agit de : (i) trente contributions provenant de l'administration (services internes du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage et d'autres Ministères et structures administratives) ; (ii) une contribution de l'Association nationale des communautés rurales ; (iii) quatre contributions de partenaires techniques et financiers ; (iv) quatre contributions de parties politiques ; (v) quatre contributions d'organisations professionnelles (organisations paysannes et patronales) ; (vi) trois contributions de chambres consulaires ; et (vii) huit contributions de personnes ressources.

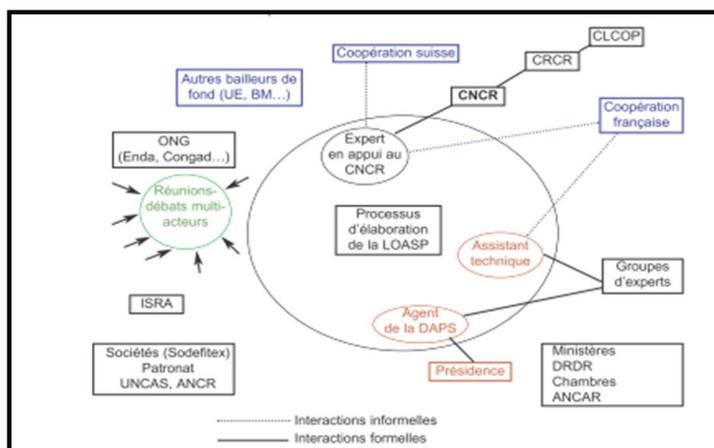


seulement deux réunions auront suffi au comité paritaire pour mettre en cohérence les positions et propositions des différents acteurs sur la LOASP.

La version finale du document a été approuvée par le Président de la République et adoptée par le conseil des Ministres en février 2004. Cette décision a été complétée par l'adoption d'un décret ordonnant la présentation du projet de LOASP à l'Assemblée Nationale. Au préalable, le document a été présenté aux parlementaires au cours d'un atelier d'information et de sensibilisation qui s'est tenu en mars 2004.

Par la suite, l'avant-projet de la LOASP a été transmis, en avril 2004, aux organisations de la société civile pour avis et commentaires (cf. figure ci-après). Avant même que ces organisations n'aient le temps de réagir et d'envoyer leurs contributions, le texte a été modifié et soumis au vote de l'Assemblée Nationale. La modification apportée concerne deux aspects : (i) le retrait du chapitre portant sur le foncier ; et (ii) l'ajout d'un article consacré au vol de bétail qui avait été supprimé lors des négociations pour être pris en compte dans le cadre de la réforme du code pénal. La LOASP a été votée à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale, le 25 mai 2004 et promulguée le 4 juin 2004. Cette adoption précipitée de la LOASP a amené l'Etat à prendre un certain nombre d'engagements relatifs à une meilleure prise en compte des points de désaccords, notamment la question de la réforme foncière.

Figure n° 1 : représentation des différents groupes d'acteurs dans le processus d'élaboration de la LOASP



Source : ISRA - Réflexions et Perspectives - Vol. 6, N° 02



3.2.2.2 La LOASP, une loi progressiste comportant plusieurs avancées et consacrant l'émergence d'une société civile paysanne mieux structurée

Du point de vue de son contenu et de sa démarche d'élaboration, la LOASP, en tant que loi cadre prenant en compte le développement agricole et rural, place le Sénégal au rang de pionnier dans la sous-région ouest-africaine. Il s'y ajoute la place relativement importante qui a été accordée à la concertation et à l'ouverture en direction de la société civile dans le processus d'élaboration de cette loi. Plusieurs observateurs estiment que l'originalité de la LOASP réside dans la qualité des mécanismes d'implication des organisations de la société civile. Cela a permis de démarquer le processus de la LOASP des politiques antérieures de type interventionniste qui ont été élaborées par les pouvoirs publics ou imposées par les institutions financières internationales.

Le processus d'élaboration de cette loi apparaît comme une réponse à l'échec des politiques agricoles, adoptées jusqu'ici, et qui n'ont pas permis de relever les défis liés à la modernisation de l'agriculture et à la relance de la dynamique de développement rural. Il traduit également une prise en compte des interpellations de la société civile paysanne qui, à force de remettre en cause les politiques agricoles développées par les pouvoirs publics, s'est mieux structurée, en vue de constituer une force crédible d'opposition et surtout de propositions. Après une période de balbutiement, les organisations ont renforcé leur viabilité institutionnelle et leur capacité à construire "*un discours paysan argumenté*" pour influencer les politiques publiques et s'impliquer activement dans les négociations politiques concernant le développement du secteur agricole.

3.2.2.3 L'effectivité de la LOASP: des engagements et une réforme foncière toujours en gestation

La promulgation de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale traduit la volonté affichée par l'Etat de créer un environnement favorable au développement de l'économie rurale et à l'adoption d'une nouvelle politique foncière dont le cadre général a été défini dans la LOASP. En effet, les pouvoirs publics ont souscrit une cinquantaine d'engagements dans la nouvelle loi qui seront mis en œuvre suivant des échéances différentes. Parmi ces engagements, figure celui relatif à la définition d'une nouvelle politique foncière (article 23 de la LOASP) et à la préparation d'une loi de réforme foncière qui sécurise l'agriculture familiale, tout en favorisant sa modernisation et en encourageant les investissements dans



l'agriculture (engagement n°6), dans un délai de deux ans, à compter de la date de la promulgation de la loi.

La LOASP a défini l'orientation et les objectifs de la réforme foncière qui portent sur: (i) "la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales ; (ii) l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ; (iii) la fourniture aux collectivités locales de ressources suffisantes et la mise à leur disposition de personnels compétents, en vue d'assurer une gestion efficace équitable et durable des ressources naturelles ; et (iv) l'allégement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel".

Ces objectifs sont en cohérence avec les principes directeurs de la réforme foncière tels qu'énoncés dans la LOASP, à savoir : (i) "la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales ; (ii) la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables ; (iii) la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale ; (iv) l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit ; et (v) la reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur des terres à part entière".

Sur la cinquantaine de décrets prévus pour la mise en œuvre et l'application de la LOASP, seulement cinq ont été élaborés et adoptés depuis 2004. De plus, la réforme foncière, condition indispensable à la réussite de toute politique de développement agro-sylvo-pastoral n'a pas encore vu le jour. Un groupe thématique sur le foncier rural avait été mis en place pour accompagner et soutenir l'application de la LOASP. Ce groupe fait partie du mécanisme de concertation et de mise en œuvre de la LOASP piloté par la DAPS¹⁴, chargée de la coordination de la mise en œuvre des engagements de la LOASP.

Deux missions principales ont été assignées au groupe thématique sur la réforme foncière : (i) la définition d'une nouvelle politique foncière et la préparation d'une loi de réforme foncière ; et (ii) l'évaluation et l'adaptation des statuts juridiques des exploitations agricoles. Ce groupe de travail était composé

¹⁴Ce dispositif est composé des groupes de travail thématiques suivants : (i) la reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture et la protection sociale des ruraux ; (ii) la réforme foncière ; (iii) les filières, marchés, interprofessions (qui se concrétisent en partie par l'existence de structures et de grands projets comme le PDMAS) ; (iv) le Programme National de Développement Agricole et le Programme National de Développement de l'Élevage ; (v) le renforcement des capacités et mesures d'accompagnement ; (vi) le financement du développement.



Encadré n° 4: la liste des thèmes devant faire l'objet de notes de synthèse

La liste des thèmes qui ont été retenus s'établit comme suit :

- *"analyse des pratiques foncières actuelles au Sénégal et en milieu rural : quels enjeux ?*
- *performances comparées des types d'exploitation agricole ;*
- *expansion urbaine, gestion communale et accès au foncier : quelles régulations ?*
- *la Loi sur la Domaine national : possibilités et limites ;*
- *quelles modalités juridiques de sécurisation foncière des acteurs économiques en milieu rural ?*
- *quelles modalités de sécurisation de l'activité pastorale ?*
- *gestion des terroirs et des ressources naturelles, capacités des communautés rurales, financement des collectivités locales et fiscalité foncière ;*
- *quelles régulations publiques du foncier ?*
- *promouvoir une agriculture intensive au Sénégal : propositions actuelles ;*
- *quelles orientations pour les politiques foncières en milieu rural : les positions des organisations rurales et des élus locaux¹ ?*

de représentants des institutions publiques, des organismes intervenant en milieu rural, des organisations paysannes et des autres composantes de la société civile (patronat), des institutions de formation et de recherche, etc. Le groupe a défini un plan d'action devant déboucher à la fois sur l'élaboration de scénarios de politique foncière et sur la proposition d'un projet de loi de réforme foncière. Il était prévu que les travaux du groupe soient alimentés par l'élaboration et le partage de dix notes de synthèse portant sur des thématiques présentant un intérêt au regard de la problématique du foncier dans le contexte actuel du Sénégal.

Il convient de constater que le groupe thématique n'a pas réussi à proposer de pistes de réforme foncière. D'ailleurs sur les dix études prévues, trois seulement ont pu être réalisées et portaient sur: (i) l'élaboration de la note de cadrage pour la conduite de la réforme foncière ; (ii) la réalisation de la revue des points de vue



des acteurs sur une réforme foncière ; et (iii) l'élaboration d'une note de synthèse relative à la promotion de l'agriculture intensive.

Encadré n° 5 : un travail de négociation difficile entre l'Etat et les organisations paysannes

Bien que le CNCR soit représenté au sein du groupe thématique foncier de la DAPS, il n'est plus le seul représentant des organisations paysannes (d'autres plateformes nationales comme Forces Paysannes sont également conviées) et il ne semble pas occuper une position de leader dans les discussions. Une tentative est faite au niveau du groupe thématique de repartir des propositions du CNCR et de l'APCR pour avancer dans les travaux. Mais très vite, une autre approche est adoptée, suite à une mission d'appui d'un consultant extérieur, Philippe Lavigne Delville, mis à disposition par la Coopération française. Les enjeux fonciers sont analysés à travers une dizaine de thèmes, pour lesquels des études sont programmées. Le manque de ressources, la faible qualité de certaines analyses et restitutions, ainsi que le caractère fastidieux de ce travail conduiront rapidement à un abandon de cette stratégie. Seule trois études sur les dix programmées initialement seront réalisées.

Au niveau du CNCR, les mandats ne sont pas clairs non plus : les experts ayant accompagné le processus participent aux premières réunions du groupe, mais sans mandat clair de négociation. Contrairement à ce qui avait été réalisé pour la négociation de la LOASP, les rôles ne sont pas clairement répartis entre experts et leaders. Tirillés entre la défense de ce dossier stratégique et les menaces que fait planer le gouvernement sur le CNCR avec la mise en place de plateformes concurrentes, les leaders ne s'investissent pas dans le dossier comme ils le souhaiteraient¹⁵.

En résumé, le groupe thématique sur le foncier n'a pas pu mener à bien sa mission, après plusieurs années d'activités. La logique d'intervention qui repose sur la réalisation d'études techniques et la tenue d'ateliers thématiques s'est avérée peu efficace. Depuis 2010, l'ancrage institutionnel de cette commission a été le Ministère de l'Économie et des Finances.

¹⁵Benkhala A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C. O., 2011. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2011, Initiative Prospective Agricole et Rurale.



"Après la promulgation de la LOASP, il était prévu qu'une nouvelle proposition de réforme foncière soit faite deux ans plus tard, c'est-à-dire en 2006. Ce travail devait être coordonné par la DAPS et à cet effet une commission thématique sur la réforme foncière a été mise en place par cette institution. La composition de cette commission a été élargie aux organisations de la société civile et à d'autres acteurs du développement. Cette commission a réalisé des études, mené des concertations et élaboré des documents de cadrage et des notes de réflexions. Mais, les travaux n'ont pas abouti à l'élaboration d'une proposition de réforme foncière. Au fil du temps, la léthargie s'est installée dans l'animation de cette commission. Puis, la mise en place d'une autre commission de réforme, à savoir la CNRDT, en parallèle au groupe thématique sur le foncier a mis fin au processus" (propos de E.T.C., chargé de l'appui technique au sein d'une organisation paysanne).

De l'avis de nombreux interlocuteurs, le groupe thématique sur le foncier a été affaibli en grande partie par la mise en œuvre d'un processus parallèle de réforme foncière, à travers la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, mise en place par le Président de la République en 2005. Cette décision a sonné le glas du processus de réforme foncière impulsée dans la perspective de la mise en œuvre de la LOASP.

3.3 La formulation de propositions de réforme de la gestion du foncier en milieu rural par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre

3.3.1 La CNRDT, une commission parallèle composée principalement d'acteurs institutionnels

La Présidence de la République a créé la CNRDT, alors que Le groupe thématique sur le foncier n'avait pas encore formulé des propositions précises pour la réforme foncière. La CNRDT, instituée par le décret n° 2005-414 du 19 mai 2005¹⁶, est chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique en vue de proposer une réforme dans un délai de six mois, après sa mise en place (art. 3). La mise en place de cette commission est une suite logique de la déclaration du Président de la République de l'époque, Me Abdoulaye Wade, lors de l'Audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux du 12 janvier 2005, sur "le droit à la terre". Définissant les quatre objectifs

¹⁶ La CNRDT est présidée par un juriste de haut niveau nommé par décret et qui est conseiller du Président de la République.



poursuivis par la réforme foncière, le Président Wade a indiqué : *"ces quatre objectifs que j'assigne à une réforme foncière : valorisation de la terre, amélioration de la qualité des transactions, prospérité du monde rural et protection de notre environnement, ne peuvent être poursuivis que si la réforme est conçue, engagée et conduite en étroite liaison avec les principaux intéressés"*.

Alors que la CNRDT est censée regrouper l'ensemble des catégories d'acteurs concernés par la problématique de la réforme foncière, aucune disposition n'a été prise pour assurer une représentation effective, en son sein, des organisations de producteurs ruraux. En effet, dans le décret il est prévu d'intégrer dans la Commission trois mandataires des agriculteurs et trois représentants des éleveurs. Toutefois, l'arrêté du Premier Ministre, n° 003099 du 24 juin 2005 portant nomination des membres de la CNRDT ne fait mention d'aucun représentant des organisations paysannes ou des organisations de la société civile qui étaient impliquées dans le processus d'élaboration de la LOASP.

Face à cette situation, le CNCR a envoyé deux correspondances au Premier Ministre, afin d'attirer l'attention sur la nécessité d'assurer une représentation plus équitable des producteurs ruraux. *"Il est prévu que des représentants des agriculteurs et des éleveurs fassent partie des membres [de la CNRDT] que vous devez désigner par arrêté primatorial. Malheureusement, les pêcheurs et les exploitants forestiers qui sont aussi concernés ne sont pas pris en compte"*.

Après la publication de l'arrêté primatorial désignant les membres de la CNRDT, le CNCR a constaté qu'aucun représentant des producteurs ruraux ne siégeait dans la Commission. Pour remédier à cet état de fait, il a envoyé une nouvelle correspondance au Premier Ministre, en insistant sur la nécessité d'impulser un large débat inclusif permettant de construire un consensus national sur la réforme foncière.

Malgré les interpellations de la société civile, la CNRDT a continué à travailler en vase clos en tenant à l'écart des discussions sur la réforme foncière les organisations de la société civile. Les échanges au sein de la Commission ont débouché sur l'élaboration d'un document qui décline la vision du Président Wade sur la question foncière. Ce document est intitulé : *"Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural"*.



3.3.2 Des propositions de réforme allant dans le sens de la privatisation de la terre et remettant en cause les orientations de la LOASP

Les axes de la réforme foncière proposée par la CNRDT s'inscrivent résolument dans une logique libérale. Les promoteurs du projet de réforme estiment que l'évolution du système économique sénégalais impose de modifier le régime foncier et domanial en vigueur dans le but d'instaurer une privatisation de la terre. Cette innovation présente un double avantage : (i) favoriser l'accès de l'entreprise privée (qui est devenue un acteur majeur du développement économique et social depuis le début des années 80) à une assiette foncière sécurisée ; et (ii) assurer la stabilité foncière indispensable pour impulser une dynamique de développement économique et social. De leur point de vue, la nécessité de privatiser l'accès à la terre ne prête pas à discussion. La seule question qu'il faut poser est de savoir quel contenu donner à la privatisation de la terre (privatisation directe au profit des particuliers, immatriculation des terres du domaine national au nom des communautés rurales et privatisation au profit de l'Etat).

De l'avis des auteurs du document de la CNRDT, la privatisation de certaines terres du domaine national au profit de l'Etat constitue la solution idoine et elle répond à l'impératif de mise en valeur optimale du patrimoine immobilier qui est l'une des principales richesses du pays. Les arguments développés pour justifier cette option mettent l'accent sur le fait que la promotion de l'investissement dans le secteur agricole suppose l'institution d'un régime foncier qui sécurise la propriété foncière en conférant des droits réels aux entrepreneurs agricoles. Le choix de l'Etat comme réceptacle des droits privés sur les terres du domaine national s'explique par le fait qu'il est l'institution la mieux outillée pour gérer efficacement le foncier rural. Ce recours à l'Etat permet d'éviter l'accaparement des terres par les détenteurs de capitaux et la transformation des paysans pauvres en ouvriers agricoles.

La CNRDT propose la création de vastes zones d'investissements intensifs dont les terres seront intégrées dans le domaine privé de l'Etat. Une telle option a pour but de faciliter l'obtention de droits réels sur la terre par les investisseurs privés. Les propositions formulées par la CNRDT introduisent des changements profonds dans le système actuel de gestion foncière, à travers :

- la création de vastes zones d'investissements intensifs, en vue de faciliter l'accès à la terre des détenteurs de capitaux. Ces zones seraient



constituées des meilleures terres des zones pionnières et des zones de terroirs ;

- l'immatriculation de ces terres dans le domaine privé de l'Etat, afin de simplifier les procédures de leur attribution aux investisseurs privés, mais aussi de répondre aux sollicitations de ces derniers de façon diligente ;
- la concession aux investisseurs privés de droits réels (baux ordinaires ou emphytéotiques, droits de superficie ou vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial).

A y regarder de près, l'option en faveur de la privatisation des terres au profit de l'Etat est en contradiction avec les principes définis dans la LOASP, ainsi qu'avec les orientations de la politique de décentralisation.

Pour rendre effectives les mutations qu'elle préconise, la CNRDT a identifié un certain nombre de mesures importantes qui portent sur :

- la redéfinition de la vocation des différentes zones composant le domaine national, afin de permettre aux acteurs non-résidents d'accéder à la terre dans les zones de terroir, notamment ceux qui disposent de moyens financiers leur permettant d'investir dans l'agriculture ;
- l'anticipation sur l'immatriculation des dépendances du domaine national situées dans les zones d'investissements intensifs, en vue d'atténuer la multiplication des procédures et de répondre à temps réel aux demandes des investisseurs privés ;
- l'implication des populations dans la gestion des dépendances du domaine privé de l'Etat.

Les propositions formulées par la CNRDT ont suscité une levée de boucliers des organisations paysannes. Dans une correspondance adressée au président de la Commission¹⁷, le CNCR a mis en exergue le fait que le projet de réforme foncière entre clairement en contradiction avec la conception du développement agricole et rural qui a été définie de façon consensuelle lors de la concertation autour de la LOASP. De l'avis des leaders du mouvement paysan, *"l'analyse du document de la CNRDT montre que celle-ci s'est contentée de reformuler et de systématiser les propositions qui étaient contenues dans le projet de Loi d'Orientation Agricole. Or, ces propositions avaient été rejetées catégoriquement*

¹⁷ La correspondance est datée du 11/08/2008,



par les organisations de producteurs et retirées du document par le gouvernement".

Le document de la CNRDT n'a pas obtenu de statut officiel, puisqu'il ne porte pas le sceau du Cabinet du Premier Ministre auquel la Commission était rattachée, ni celui d'aucune autre institution publique. La proposition de réforme transmise au Président de la République en 2008 n'a pas connu de suite. Toutefois, diverses initiatives ont été développées par la suite dans le domaine de la gestion foncière.

- en 2010, le Ministère de l'Economie et des Finances a mis en place une commission ad hoc essentiellement animée par des agents de la Direction Générale des Impôts et Domaines. Cette commission avait pour principale mission de réviser le dispositif réglementaire en matière foncière et domaniale. Dans ce cadre, deux objectifs principaux ont été retenus : (i) procéder à la finalisation de la révision de la loi sur la propriété foncière (en substitution au décret du 26 juillet 1932) et de son décret d'application ; et (ii) proposer un texte de loi autorisant la transformation en titres fonciers, des titres précaires et révocables (permis d'habiter et les titres similaires) qui ont été délivrés sur le domaine privé de l'État. Les travaux de cette commission ont débouché sur l'élaboration et la promulgation de deux projets de lois en 2011 ;
- en juin 2010, il a été organisé un Conseil présidentiel de l'investissement qui a formulé deux recommandations majeures, à savoir: (i) la mise en place d'une structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural ; et (ii) la création de "*zones d'investissements intensifs*" immatriculées au nom de l'État qui peut les céder à des investisseurs privés ;
- en novembre 2011, il a été créé un comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et des zones d'investissements agricoles, (arrêté ministériel n°12884 du 11 novembre 2011). Ce Comité a pour mission de : (i) formuler des réformes visant à renforcer la sécurisation des investissements privés dans l'agriculture ; (ii) évaluer la législation foncière et les procédures d'attribution de parcelles à usage agricole ; (iii) définir des stratégies de renforcement de l'équipement social et économique en milieu rural ; et (iv) promouvoir des plans d'occupation et d'affectation des sols.



Il est à souligner que les organisations de la société civile n'ont été impliquées dans aucune de ces trois initiatives, qui posent des actes de réforme orientés vers la libéralisation de l'économie rurale et la privatisation des terres.

3.4 La formulation de propositions de réforme foncière par la CNRF : un processus en voie de relance après un faux départ

La Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) a été mise en place par le décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012 au terme duquel, elle a pour mission de : (i) conduire les études et recherches relatives à l'occupation des terres relevant du domaine de l'Etat et du domaine national; (ii) analyser les textes législatifs et réglementaires en vigueur et formuler des propositions de modification; (iii) identifier les contraintes et mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant des garanties aux investisseurs privés, tout en assurant la sécurité et la paix sociale ; (iv) proposer des solutions durables aux conflits fonciers résultant de l'occupation du domaine de l'Etat et du domaine national ; et (v) proposer des mesures permettant d'appliquer la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant transformation des permis et autorisations d'occupés en titres fonciers.

La CNRF a été mise en place dans un contexte particulier marqué par l'amplification de conflits résultant du développement des transactions foncières à vaste échelle. Il convient de souligner que les autorités politiques ont fait le pari de développer le secteur agricole en ayant recours à des investisseurs privés. Un dispositif de soutien aux promoteurs privés pour l'accès à la terre a été mis en place. Les attributions de terres aux entrepreneurs agricoles ont suscité des frustrations chez les producteurs ruraux qui ont perdu leurs terres et se sont trouvés contraints de recourir à la violence pour préserver leurs droits fonciers. Ainsi, le climat politique et social concernant le foncier est devenu de plus en plus tendu, à cause du déficit de transparence dans la gestion des terres. Des mouvements de lutte contre "*l'accaparement des terres*" ont vu le jour dans plusieurs régions du pays où des conflits fonciers ont éclaté.

3.4.1 Un travail préparatoire exécuté sur la base d'une démarche technocratique et non inclusive

Tous les observateurs s'accordent à reconnaître que le processus de réforme foncière doit s'appuyer sur un dialogue national inclusif qui implique l'ensemble des couches sociales et des acteurs porteurs d'enjeux. Cette exigence revêt une importance cruciale compte tenu non seulement des défis liés à la gouvernance foncière, mais aussi des enjeux auxquels le pays fait face : croissance



démographique, sécurité alimentaire, sécurisation foncière des exploitations familiales, changement climatique, promotion des droits des femmes, emploi des jeunes, etc. Toutes ces préoccupations doivent être prises en compte, si l'on veut réaliser un large consensus autour des axes et de l'orientation de la réforme foncière.

Au départ, le décret a défini le profil des membres de la CNRF qui comprenaient principalement des responsables des institutions publiques et des juristes. Le décret dispose que *"la CNRF peut s'adjoindre toutes les compétences nécessaires à l'exécution de ses missions"*. En dépit de cette clause, la composition de la Commission a été décrite par les organisations de la société civile qui ont estimé que la CNRF va élaborer une réforme foncière à caractère administratif et juridique non approprié.

La Commission a commencé à fonctionner sur fond de contestation. Son président, Me Doudou Ndoye, a mené des consultations avec plusieurs groupes d'acteurs institutionnels et corps professionnels : avocats, notaires, architectes, personnel de l'administration foncière, responsables des établissements publics, patronat, association des conseils ruraux, etc. Par la suite, les différents démembrements de l'Etat ont désigné leurs représentants au sein de la CNRF. Dans le cadre de ce processus qui a été conduit entre janvier/février 2013, les institutions membres de la Commission ont désigné 75 mandataires. En fin février 2013, la CNRF a organisé des journées de réflexions pour définir son cadre de fonctionnement et ses orientations de travail. Cette rencontre a débouché sur : (i) l'élaboration et l'adoption du règlement intérieur de la Commission ; (ii) la définition *"des axes d'orientation idéologique"* des travaux de la Commission ; et (iii) la mise en place de dix sections opérationnelles. La cérémonie d'installation officielle de la CNRF a été présidée par le Premier Ministre le 28 mars 2013. Ce dernier a souligné que *"ce qui est attendu de la CNRF, c'est d'apporter une pierre importante à l'édification du socle sur lequel doit reposer le développement économique et social du Sénégal... Ni plus, ni moins"*.

3.4.2 L'intégration de la société civile dans la CNRF : plaidoyer réussi pour convaincre les décideurs politiques

Au moment où la CNRF menait ses activités de démarrage, les organisations de la société civile ont développé une campagne de plaidoyer en faveur de leur implication dans le processus de réforme foncière. Ainsi, le Cadre de Réflexion



et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS)¹⁸ a adressé une correspondance au président de la Commission et adopté une déclaration relative à la nécessité d'élargir la composition de la CNRF aux acteurs non gouvernementaux. De même, le Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD) a diffusé une déclaration qui exhorte la CNRF à adopter "*une approche participative, condition nécessaire pour asseoir les bases d'un système de gouvernance foncière ouvrant des perspectives de développement solidaire et équitable*".

Les revendications des organisations de la société civile ont été satisfaites par le président qui s'est déclaré convaincu de la nécessité de collaborer avec le mouvement paysan et les autres composantes de la société civile. A la suite de la cooptation des représentants des acteurs non gouvernementaux, l'effectif de la Commission est passé à 90 membres.

3.4.3 Du gel des activités à la relance de la CNRF sous le magistère d'un nouveau président

Après dix mois d'existence, le président et les membres de la CNRF ont décidé de geler leurs activités, en invoquant deux motifs : (i) le manque de moyens pour mener à bien leur mission ; et (ii) l'immixtion du Ministère chargé de la Justice dans les travaux de la CNRF.

Avec la démission des membres de la CNRF, le processus de réforme foncière est revenu provisoirement à la case départ, en septembre 2013. Les organisations de la société civile ont mis à profit cette interruption du processus pour repenser les modalités de leur implication dans les concertations entamées. Comme indiqué plus haut, les exercices antérieurs ont été marqués par une implication à géométrie variable des organisations de producteurs ruraux. Lors de l'élaboration de la LOASP, une collaboration fructueuse s'est développée entre le Ministère chargé de l'Agriculture et les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR.

Après trois mois de léthargie complète, un nouveau président a été nommé, en janvier 2014, à la tête de la CNRF. Il s'agit du Pr. Moustapha Sourang (juriste), ancien Ministre de l'Éducation nationale. Le nouveau président a organisé, en

¹⁸Créé en 2010, le CRAFS regroupe une trentaine d'organisations de la société civile qui sont mobilisées en faveur d'une réforme foncière inclusive. À cet effet, le CRAFS développe de multiples actions : études, mises en débat, plaidoyer, etc. Il apporte également un appui aux populations locales qui sont engagées dans la lutte pour la préservation de leurs droits fonciers.



mars 2014, une réunion de prise de contact au cours de laquelle, il a exprimé sa volonté de travailler avec l'ensemble des acteurs qui sont interpellés par la question foncière. Actuellement, la CNRF travaille à définir des "éléments de cadrage du processus de réforme foncière centrés sur le domaine national".

En l'état actuel de la réflexion, la CNRF souhaite privilégier l'exploitation des différentes ressources informationnelles, à partir certes des supports existants, mais aussi et surtout l'utilisation de schémas de collecte plus inclusifs comme les ateliers de partage, les foras, etc. A cette fin, elle entend mettre en place de cadres appropriés de dialogue avec notamment deux principes de travail : (i) le recours en priorité à une démarche de concertation décentralisée et inclusive ; et (ii) le partage des réflexions et la validation des livrables dans le cadre de séances plénières de la CNRF pour, au besoin, apporter les amendements nécessaires. La mise en œuvre de ces principes aura pour répondant au niveau opérationnel :

- l'organisation d'ateliers d'échanges entre experts d'horizons divers (intégration des matériaux issus de réflexion concertée et de discussion entre les différentes catégories d'acteurs);
- la mise en place de plateformes de dialogue avec les différents groupes d'acteurs (acteurs institutionnels, société civile, élus locaux et nationaux, partenaires techniques et financiers, etc.) ;
- la décentralisation des activités aux niveaux départemental et régional.

3.5 Des initiatives intéressantes autour du foncier promues par les ANG, mais insuffisamment valorisées pour alimenter la réflexion sur la réforme foncière en cours

3.5.1 Recherche-action portant sur "l'amélioration et la sécurisation de l'accès des femmes au foncier"

Cette recherche-action a été exécutée par ENDA PRONAT en partenariat avec le Ministère chargé de l'agriculture et le projet Dimitra de la FAO. Elle s'est appuyée sur une démarche méthodologique novatrice consistant à mutualiser les compétences d'organisations professionnelles rurales (fédération des agropasteurs de Diender, WOOBIN de Keur Moussa, YakarNianiWuli de Tambacounda et NgatamareFouta de la Vallée du fleuve Sénégal), d'organisations de la société civile (RADI), de structures de formation et de



recherche (UCAD/LARTES, UGB/GESTES), d'organes de médias, de programmes d'appui au développement rural, de personnes ressources (chefs religieux, responsables coutumiers, associations des jeunes, etc.).

Les résultats de la recherche-action ont mis en exergue l'aggravation de la vulnérabilité foncière des femmes et le caractère insuffisant des réponses publiques. Malgré l'existence de textes législatifs nationaux (en particulier la LDN et la LOASP), la volonté d'améliorer la gouvernance foncière et de reconnaître les droits locaux aux groupes vulnérables est entravée par la concentration du pouvoir de contrôle sur les terres entre les mains de l'Etat. Bien que la politique de décentralisation ait été impulsée depuis plusieurs décennies, sa mise en œuvre effective est entravée à cause de la faiblesse des ressources humaines et financières dont disposent les collectivités locales. En dépit du transfert de compétences aux communautés rurales en matière de gestion foncière, l'Etat continue à jouer un rôle majeur et utilise diverses subterfuges possibles pour reprendre le contrôle des terres.

Il ressort des résultats de l'étude que les femmes n'ont pas un accès facile au foncier dans plusieurs régions du pays :

- sur 100 femmes interrogées en milieu rural, seules 23 possèdent individuellement des terres ;
- sur 100 femmes de la zone des Niayes, 42 femmes possèdent des terres ;
- sur 100 femmes de la zone de la vallée du fleuve Sénégal, 23 femmes possèdent des terres ;
- sur 100 femmes de la zone de Tambacounda, 4 femmes possèdent des terres.

Les femmes sont victimes des dispositions coutumières en général et des règles successorales en particulier. Deux tiers des hommes disent avoir hérité de leurs parents les terres qu'ils possèdent. En ce qui concerne les femmes, cette proportion est de moins d'un cinquième.

Les femmes organisées en association et/ou présentes dans les fédérations paysannes semblent avoir plus de facilités que celles qui n'appartiennent pas à des cadres organisationnels. Sur 100 femmes qui sont membres des organisations et associations communautaires de base, 27 possèdent individuellement des terres, contre 73 qui n'en possèdent pas. Si l'on considère



100 femmes qui ne sont pas membres d'une structure organisationnelle, 22 possèdent individuellement des terres, contre 78 qui n'en possèdent pas.

Les inégalités qui frappent les femmes sont en partie liées au fait qu'elles ont une connaissance limitée du système foncier en vigueur dans le pays. Par ailleurs, le poids de la pression sociale et des idéologies véhiculées à travers le système éducatif amène les femmes à déclarer que l'iniquité en matière foncière et la vulnérabilité qui les frappe sont en soi quelque chose de normal.

En s'intéressant aux expériences réussies de sécurisation foncière pour les femmes, la recherche-action cherche à convaincre les décideurs politiques que l'objectif de sécurisation des droits fonciers des femmes peut être atteint, si l'on parvient à démultiplier les expériences probantes.

Pour lever les contraintes qui entravent l'accès des femmes à la terre et/ou fragilisent leurs droits fonciers, de nombreuses initiatives ont été engagées. Celles qui se sont avérées les plus efficaces concernent :

- le coaching des femmes élues pour la prise en compte des intérêts des femmes au niveau des instances de décision ;

- la formulation de demandes collectives de terres par les femmes, surtout lorsqu'elles appartiennent à des cadres organisationnels ;
- l'intégration des femmes qui sont des élues locales dans les commissions domaniales ;
- la démultiplication des sessions de formation au profit des groupements de femmes.

L'analyse des contraintes qui entravent l'accès des femmes au foncier a permis d'identifier quelques pistes de solution qu'il importe d'explorer.

- a) appuyer les organisations féminines, afin qu'elles élaborent des propositions à prendre en compte dans le projet de réforme foncière d'une part, et qu'elles s'impliquent dans le débat national sur la question foncière ;
- b) vulgariser les éléments constitutifs du système foncier pour permettre aux femmes de mener des débats informés sur la question foncière ;



- c) informer les hommes et les femmes de leurs droits fonciers et outiller les femmes dans le domaine de la revendication de ces droits fonciers et de leur sécurisation ;
- d) faciliter l'accès à l'information foncière en favorisant la vulgarisation des textes en vigueur dans des formats (supports) et un langage accessibles ;
- e) assurer la mise en œuvre effective de la Loi sur la parité dans tous les conseils ruraux et encourager la présence paritaire des femmes dans les commissions traitant de la question foncière ;
- f) encourager une plus grande représentativité des femmes dans les organisations communautaires de base ;
- g) orienter les investissements agricoles vers les petits producteurs, en particulier les femmes. ;
- h) mettre en place des mécanismes appropriés (mobilisation sociale, lobbying et comité de veille et d'alerte) pour garantir une réelle prise en compte des préoccupations des femmes dans le projet de réforme foncière qui est en cours de préparation ;
- i) développer des projets de recherche plus spécifiques sur différentes thématiques, notamment : (i) les bonnes pratiques foncières devant être diffusées largement ; (ii) les systèmes d'attribution alternatifs de terres ; (iii) la contribution des femmes dans la mise en œuvre des lois foncières ; et (iv) la mise au point d'outils modernes de gestion foncière (SIG/P, cartographie, etc.)

Les résultats de l'étude ont permis d'élaborer un document de "*policybrief*" ciblant les décideurs politiques (départements ministériels, Parlement, Sénat et collectivités locales) qui ont la responsabilité de légiférer en matière foncière, d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de développement rural et de gestion des ressources naturelles. Les principaux constats, analyses, et recommandations ont fait l'objet de réunions de restitution impliquant des membres du Conseil Economique et Social, de l'Union des associations des élus locaux et des représentants de la CNRDT. Toutefois, ces rencontres de partage n'ont pas eu l'impact escompté, puisque les recommandations formulées dans le cadre de l'étude n'ont pas été prises en compte par la CNRDT.



3.5.2 Etude portant sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam

La présente étude répond au souci d'outiller la société civile, afin qu'elle puisse jouer un rôle dynamique dans la conduite du processus de réforme foncière. Dans cette perspective, l'étude s'est attachée à : (i) identifier les forces et les insuffisances des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ainsi que les atouts et les faiblesses du dispositif institutionnel ; et (ii) générer un patrimoine d'informations et fournir des éclairages à la société civile sur les contraintes et les enjeux fonciers en milieu rural.

Le rapport donne un tour d'horizon des questions majeures relatives à : (i) l'analyse du cadre juridique et institutionnel de la gestion du foncier rural ; (ii) l'évaluation de l'efficacité des outils de gestion foncière ; (iii) l'identification des enjeux de la réforme au regard de l'accès des femmes au foncier, de la sécurité alimentaire, des investissements fonciers, de l'accaparement des terres, etc. ; (iv) l'analyse des perspectives d'évolution du processus de réforme foncière ; et (v) la formulation de recommandations et propositions.

L'étude insiste sur le fait que la réforme foncière aura un impact sur la sécurité alimentaire parce que le socle du secteur agricole est le foncier rural. Elle décrit deux scénarios possibles en matière de réforme foncière :

- a) une réforme foncière qui vise à sécuriser les droits fonciers des exploitations familiales, dans un contexte où l'appui de l'Etat permet aux petits producteurs d'accroître la productivité des systèmes agricoles. Pour appuyer le processus de modernisation des exploitations agricoles, il est possible de recourir à trois sources de financement : un financement public, un financement privé ou l'autofinancement par les producteurs ruraux eux-mêmes ;
- b) une réforme foncière prenant en compte à la fois les préoccupations des exploitations familiales et les intérêts des entreprises agricoles. *"Les investissements massifs fonciers (agrobusiness) peuvent, s'ils sont bien combinés avec la petite agriculture constituer un puissant outil pour l'instauration et la pérennisation de la sécurité alimentaire. La prochaine réforme foncière devrait allier, exploitations familiales et investissements massifs, afin que l'autosuffisance alimentaire ne soit plus un vœu pieux. L'agrobusiness non encadré équivaut à la mise à mort des exploitations agricoles familiales. Il faut repenser et codifier les transactions foncières à*



grande échelle qui se multiplient avec parfois des conflits et des détournements d'objectif¹⁹.

Les initiatives en matière de réforme foncière se sont heurtées à des obstacles d'ordre juridique, politique, sociologique et économique. La dimension politique constitue la charnière de tout changement de système foncier. Au plan social, les populations rurales entendent conserver leurs occupations foncières traditionnelles et s'opposent à toute tentative de spoliation de leurs droits fonciers par l'Etat. Au plan juridique et économique, des choix courageux s'imposent, afin de pouvoir modifier les pratiques foncières en vigueur sur le terrain.

"Il existe deux façons de réformer : soit en s'attaquant directement à un système juridique soit en opérant en douceur par petites réformes, à travers des outils de sécurisation applicables et appliquées et bénéficiant d'une forte légitimité et d'un fort ancrage socioculturel. Pour réussir la réforme foncière au Sénégal, on peut bien combiner ces deux approches mais toujours en veillant à l'efficacité juridique. C'est seulement à ce prix que l'on pourra arriver à une réforme foncière apaisée mais aussi effective".

Pour conduire la réforme foncière, le rapport préconise la mise en place d'une structure unique et inclusive chargée d'accompagner le processus et d'éviter la dispersion des initiatives. La création de cette structure apportera la cohérence nécessaire à un processus qui perd en lisibilité et en efficacité à cause de la multiplication des organes chargés de réfléchir sur la réforme foncière (groupe thématique/foncier, Commission nationale de réforme foncière, etc.)

"Avant de préparer la nouvelle législation foncière (textes juridiques), il faut d'abord élaborer un document consensuel de politique foncière favorisant l'adhésion des populations. Ce document dégage la vision, les orientations, la ligne de conduite pour guider l'action publique relative aux ressources foncières".

En ce qui concerne le contenu de la réforme foncière, les exigences à prendre en charge portent sur :

- le renforcement du contrôle citoyen sur la gouvernance foncière ;

¹⁹ Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement, 2012 : Rapport de l'étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam.



- la consolidation de la viabilité institutionnelle des communautés rurales et des moyens techniques mis à leur disposition ;
- l'augmentation des ressources financières des collectivités locales ;
- l'établissement de mécanismes d'articulation entre la politique foncière et la politique agricole.

3.6 Les ajustements fonciers en cours (PDMAS, 3PRD) ou en préparation (PDIDAS)

Au Sénégal, la politique agricole a connu d'importantes évolutions avec la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) qui s'est traduite par le désengagement de l'État au profit du secteur privé. Dans le cadre des PAS, le libre jeu du marché a été conçu comme un levier devant permettre d'améliorer la productivité et la compétitivité du secteur agricole. Plus de deux décennies après sa mise en œuvre, la politique de libéralisation n'a pas contribué à inverser les grandes tendances de l'agriculture, à savoir : (i) la faible productivité des systèmes agricoles ; (ii) la baisse des parts de marché à l'exportation ; et (iii) l'aggravation de la pauvreté rurale.

A la faveur de la prise de conscience des impasses auxquelles ont conduit les PAS, une place plus importante a été accordée par les pouvoirs publics au défi de la relance du secteur agricole. Ce choix consistant à remettre l'agriculture au centre des attentions tient compte du fait que la prise en charge de plusieurs grands défis (alimentation, énergie, lutte contre la pauvreté, préservation des écosystèmes, adaptation au changement climatique) implique le recours à l'activité agricole, à un degré ou un autre. Malgré cette prise de conscience, le Sénégal n'a véritablement pas de politique agricole claire, depuis la fin du PASA. L'étude réalisée par l'IPAR en 2007²⁰ a montré les inconvénients et les dérives résultant de cette situation de pilotage de l'agriculture par des projets, programmes et lettres sectorielles de politique.

La nécessité d'élaborer un cadre de planification s'impose pour clarifier la vision de l'avenir de l'agriculture dans un contexte où l'Etat semble privilégier la promotion de l'agriculture d'entreprise. Cette option des pouvoirs publics se

²⁰ Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2007 : Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950 – 2006).



traduit par la mise en œuvre de projets et programmes comportant des ajustements fonciers qui ouvrent l'accès aux terres aménagées à des investisseurs privés nationaux et étrangers. C'est le cas notamment, du Programme de Développement des Marchés Agricoles au Sénégal (PDMAS) et du Projet de Promotion et de Partenariat Rizicole du Delta (3PRD) qui sont en cours de réalisation, ainsi que du Programme de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS), en cours de préparation.

3.6.1 Le Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal (PDMAS)

Le PDMAS est exécuté par l'Etat avec le concours financier de la Banque Mondiale, de l'ACDI et d'autres partenaires financiers. Il a démarré en 2007, pour une première phase de cinq ans. L'ambition du programme est de créer des conditions favorables à l'émergence d'une agriculture marchande moderne et compétitive permettant aux opérateurs économiques et aux petits producteurs de se positionner avantageusement sur les segments de marché à forte valeur ajoutée, au niveau national et international pour des produits agricoles et d'élevage. Le PDMAS s'emploie à développer des produits de substitution à l'importation et à consolider les parts de marché du Sénégal à l'exportation.

Au plan opérationnel, le programme se focalise sur les grands centres ruraux de groupage spécialisés. Dans le cadre du PDMAS, les pouvoirs publics s'engagent à mettre en place un cadre d'investissement permettant d'améliorer la compétitivité des produits agricoles. Cette orientation se traduit par la mise en œuvre d'un partenariat stratégique public/privé dans lequel l'Etat prend en charge la réalisation des aménagements structurants et collectifs nécessaires pour la viabilisation des zones de production. Dans ce schéma, les promoteurs privés assurent la réalisation des aménagements terminaux, avec l'accompagnement de l'Etat qui leur apporte un appui en matière de mobilisation des ressources financières (Seck, S. M. et Touré, O. 2010)²¹.

Le PDMAS a ciblé particulièrement la zone du Delta où il se propose de collaborer avec les petites et moyennes entreprises (PME), les entrepreneurs agricoles nationaux et étrangers et les petits producteurs (exploitations familiales). Toutefois, il convient de souligner que ces derniers n'étaient pas pris en compte dans la phase initiale du projet qui était centrée sur la promotion de

²¹Seck, S. M. et Touré O., 2010. Analyse des pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal, Revue documentaire IPAR, CNCR, Avril 2010.



l'agrobusiness. C'est à la suite d'âpres négociations entre l'Etat (SAED, PDMAS) et les populations locales qu'un compromis a été trouvé sur la clef de répartition des terres aménagées entre les exploitations familiales et les investisseurs privés allochtones, ainsi que sur les modalités de financement des aménagements terminaux par les différentes parties prenantes.

Le PDMAS prévoit d'aménager 2 500 hectares pour la culture irriguée et de les répartir comme suit entre les différents types d'exploitants :

- 56% des superficies (soit 1400 ha) sont allouées aux petits producteurs (exploitations familiales) qui ont la possibilité de postuler individuellement ou en groupe (GIE) pour des superficies inférieures ou égales à 20 ha ;
- 24% des superficies (soit 600 ha) sont destinées aux petites et moyennes entreprises (PME) pour des superficies comprises entre 20 et 50 ha ;
- 20% des superficies (soit 500 ha) sont réservées aux entrepreneurs agricoles nationaux et étrangers (agro-industriels) pour des superficies supérieures à 50 ha.

La réalisation des travaux d'aménagement a nécessité l'affectation au programme (sous la tutelle de la SAED) d'une superficie de 2 500 Ha. Un Plan d'Action de Recasement (PAR) a été élaboré et appliqué en collaboration avec les autorités locales et les organisations paysannes, en vue de prendre en compte les préoccupations des populations autochtones et de dédommager les personnes qui ont perdu leurs terres.

Le PDMAS a adopté un système de financement à frais partagés pour accompagner les bénéficiaires (petits producteurs et PME), en leur accordant une subvention pour réaliser les aménagements terminaux et se doter de systèmes d'irrigation performants (goutte à goutte, aspersion). Pour les petits producteurs et les GIE/organisations paysannes, le taux de la subvention est fixé à 80% des coûts (contre un taux initial de 50%). En ce qui concerne les PME, le taux s'élève à 20%. Les firmes spécialisées dans l'agrobusiness ne bénéficient pas de subvention.



Pour procéder à la répartition des parcelles aménagées, un Comité régional de sélection (CRS) a été mis en place²². Une large campagne de sensibilisation a été menée pour faire connaître la procédure de sélection et les critères de choix des bénéficiaires²³. Les dossiers de candidature ont été dépouillés par le CRS qui a établi la liste des bénéficiaires éligibles au programme. Les critères de sélection ont été plus souples pour les personnes déjà installées dans la zone d'intervention du programme, surtout les exploitations familiales. Si l'on croit les responsables de la SAED, toutes les exploitations familiales ayant fait acte de candidature ont été sélectionnées, à l'exception de trois cas perçus par la CRS comme étant des prête-noms.

En fonction de liste prioritaire et des parcelles disponibles, le conseil rural a procédé à des arbitrages, avant d'adopter une délibération foncière, le 13 décembre 2012. Le conseil rural s'est appuyé sur le POAS pour affecter les parcelles aux bénéficiaires. Le PDMAS et la commission domaniale de la communauté rurale de Diama ont entamé la procédure d'installation des bénéficiaires qui ont acquitté les frais de bornage auprès du Trésor public (5000 FCFA/ha). Quelques dizaines d'exploitants ont déjà été installées sur des parcelles cartographiées et géo-référencées. En ce qui concerne l'exploitation et la gestion des aménagements, chaque exploitant signe et s'engage à respecter les clauses du cahier des charges qui s'inspire de la Charte du Domaine Irrigué (CDD). Cependant, les exploitations familiales ont obtenu un allongement des délais accordés pour constituer leurs apports en vue de réaliser les aménagements (trois ans, au lieu de deux).

Actuellement, l'exploitation des terres aménagées est entamée dans certaines zones comme celle de Gandiaye (création d'une ferme pilote d'une superficie de 2 ha gérée par des femmes) et celle de Pont-Gendarmes (implantation par des jeunes hommes d'une ferme pilote d'une superficie de 2 ha).

²² Ce comité présidé par le Gouverneur de la région de Saint-Louis comprend les représentants des services techniques régionaux, de la communauté rurale de Diama, des organisations locales de producteurs et de la SAED.

²³ Les petits producteurs doivent fournir quelques garanties pour postuler, notamment : constituer un GIE, disposer d'un compte bancaire, fournir la preuve de la disponibilité de leur contribution pour réaliser les aménagements terminaux, fournir la preuve de l'identité et de la résidence des promoteurs dans la communauté rurale, être un paysan ayant déjà cultivé et avoir la capacité de mettre en valeur la terre.



En dépit des multiples concertations qui ont eu lieu, des problèmes fonciers persistent. Ainsi, les populations de Diagambal dénoncent l'octroi de terres à des dignitaires religieux au détriment des paysans de la localité. De même, les pasteurs estiment qu'ils ne sont pas impliqués dans la mise en œuvre du programme et dénoncent l'annexion des terres de parcours par les nouveaux aménagements réalisés par le PDMAS.

3.6.2 Projet de Promotion et Partenariat Rizicole du Delta (3PRD)

Ce projet financé par l'AFD, la BOAD et les promoteurs privés couvre une période de 4 années. Lancé en 2011, il se propose d'aménager 2500 ha. Son objectif global est de contribuer à l'amélioration de la productivité et à l'augmentation de la production du riz dans le Delta du fleuve Sénégal, à travers : (i) la valorisation optimale des ressources en eau par la réalisation d'aménagements structurants; (ii) la viabilisation hydraulique de la zone de production ; (iii) l'appui aux exploitants privés pour la mise en valeur des terres viabilisées ; et (iv) l'appui aux acteurs de la filière pour le financement des investissements agricoles et la commercialisation d'un riz local compétitif.

A l'instar du PDMAS, le projet 3PRD va financer les travaux de calibrage des adducteurs hydrauliques et les ouvrages structurants. Les aménagements terminaux sont à la charge des exploitants qui bénéficient de subventions dégressives suivant le type d'exploitation : (i) des superficies d'une taille de 5 et 10 ha pour les exploitations familiales ; (ii) des superficies de 25 et 50 ha pour les investisseurs privés individuels ; et (iii) des superficies supérieures à 100 ha pour les PME. Ce classement des exploitations par catégorie a été discuté entre le projet et le conseil rural de Diama, avant d'être validé par les partenaires techniques et financiers.

L'attribution des parcelles se fait sur la base d'un appel à candidature au niveau de la communauté rurale. Le comité de sélection des demandes d'attribution des terres qui a été mis en place comprend les représentants du conseil rural de Diama, de la SAED, du CNCAS et de l'union des producteurs privés de la zone d'intervention du projet.

Les terres aménagées par le projet sont attribuées prioritairement aux exploitants qui sont déjà affectataires de parcelles dans la zone d'intervention du projet et qui les ont mis en valeur lors des campagnes agricoles de 2008 et 2009²⁴. Les

²⁴ Après l'attribution provisoire des parcelles, les bénéficiaires devront verser la contribution destinée à financer



exploitations d'une superficie de 5 et 10 ha sont exclusivement destinées aux résidents de la zone. Les attributaires potentiels devront être en règle avec la CNCAS et les institutions en charge du recouvrement des redevances du FOMAED et de l'OMVS.

En début 2014, le comité de sélection a enregistré plusieurs centaines de demandes non encore traitées. En effet, les négociations entre les responsables du projet et les populations locales achoppent sur la question des arriérés de paiement des dettes contractées auprès de la CNCAS. A cela s'ajoute l'écart important que l'on constate entre le nombre de dossiers reçus (627) et le nombre de lots à distribuer (146).

3.6.3 Le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS)

Le PDIDAS qui est financé par Banque Mondiale a pour objectif de promouvoir la croissance et l'emploi, grâce à l'augmentation des investissements productifs privés dans les filières agricoles (principalement horticole) dans les régions de Louga et Saint-Louis. Le projet vise à favoriser un accès sécurisé à la terre irriguée pour les différents types de producteurs dans le cadre de partenariat gagnant/gagnant entre les investisseurs privés et les communautés rurales concernées. Il se propose d'aménager 10 000 ha réparties en 20 blocs d'une superficie moyenne de 500 ha chacun.

Lors de la phase préparatoire du projet, un comité technique regroupant plusieurs services étatiques a été mis en place pour piloter le processus de finalisation du document, formuler des orientations et superviser l'opérationnalisation des activités. Dans ce cadre, une mission de consultation a été menée dans les communautés rurales de la zone ciblée par le projet, en vue d'échanger avec les populations locales sur la démarche d'intervention préconisée. Les rapports élaborés par la mission indiquent que les populations de la zone adhèrent aux objectifs et à la stratégie d'intervention du PDIDAS. Ce point de vue n'est pas partagé par les organisations de la société civile qui ont pris part aux rencontres organisées par la mission. Ces dernières ont relevé une asymétrie d'information liée au fait que la mission a mis en exergue les effets positifs escomptés de l'intervention du projet, en occultant les impacts négatifs potentiels.

la réalisation des aménagements terminaux. Lorsque l'affectataire n'est pas en mesure de payer sa contribution, la parcelle est désaffectée, puis attribuée au demandeur suivant dont le nom figure sur la liste des bénéficiaires.



L'une des conditionnalités posées par la Banque Mondiale pour la signature de la convention de financement porte sur la clarification du système de gestion foncière. A cet effet, le document de projet a présenté trois options possibles :

- a) option 1 : l'Etat immatricule à son nom les terres du domaine national sur lesquelles il accorde un bail emphytéotique aux collectivités locales. L'investisseur pourra, dans ce cadre, bénéficier d'un sous-bail délivré par la collectivité locale ;
- b) option 2 : elle s'articule autour d'un accord tripartite entre l'Etat, la communauté rurale et l'investisseur. L'Etat accorde un bail à l'investisseur sur la base d'un cahier de charges conclu avec la communauté rurale. Ce bail pourra faire l'objet de résiliation en cas de non-respect, dûment constaté et/ou déclaré par la communauté rurale, des engagements contenus dans le cahier des charges ;
- c) option 3 : elle consiste à céder à la communauté rurale le terrain ciblé, en pleine propriété. Le conseil rural accorde un bail emphytéotique à l'investisseur.

C'est finalement l'option 1 qui a été retenue.. De l'avis du Ministre chargé de l'agriculture, ce schéma présente plusieurs avantages : (i) il renforce les droits fonciers des communautés locales, sous le contrôle de l'Etat ; (ii) il permet aux entrepreneurs agricoles nationaux et étrangers de sécuriser leurs investissements dans la durée ; et (iii) il offre la possibilité aux producteurs de sauvegarder leurs droits fonciers. Le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural a élaboré une note foncière qui a été validée en conseil interministériel le 24 janvier 2014. A l'issue de cette rencontre le Premier Ministre a déclaré que la note présente *"une démarche foncière élaborée de manière consensuelle avec tous les acteurs, pour une gestion sécurisée du foncier dans les zones ciblées par le PDIDAS"*.

Il existe un décalage entre les appréciations positives portées par les autorités nationales sur les impacts positifs potentiels du PDIDAS et les points de vue plus critiques des organisations de la société civile en général, et du CRAFS en particulier. Cette organisation attire l'attention du gouvernement et des bailleurs de fonds sur plusieurs questions relatives à :

- la disponibilité des terres et les modalités de répartition des aménagements entre les populations locales et les investisseurs privés allochtones ;
- les inconvénients liés au schéma de gestion foncière retenu par le gouvernement ;



- la nécessaire prise en compte de l'élevage dans un contexte où les terres de parcours sont souvent considérées comme "*vacantes*";
- la faible capacité des groupes cibles locaux à mobiliser les ressources financières requises pour réaliser les aménagements terminaux ;
- la clef de répartition des aménagements entre les différents groupes cibles (populations locales, investisseurs privés nationaux et étrangers) ;
- les limites inhérentes au modèle d'affaires que le projet cherche à promouvoir.

En ce qui concerne de façon plus spécifique le système de gestion foncière, le CRAFS propose "d'immatriculer les terres ciblées du domaine national au nom des populations qui seront organisées en coopératives ou unions et appuyées par l'État, les collectivités locales, les OP et la société civile pour contractualiser avec les investisseurs privés nationaux ou étrangers. Dans cette option, la terre est considérée comme l'apport des paysans dans le projet".

3.7 La réforme foncière en gestation : entre continuité et discontinuité des processus

Le processus de réforme foncière, en cours depuis près de deux décennies, a été ponctué par plusieurs étapes et caractérisé par une diversité d'initiatives parfois parallèles et concomitantes, qui n'ont pas abouti à l'élaboration de propositions concrètes et consensuelles de révision de la législation foncière. Par conséquent, la situation reste très poinçonnée, alors que tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de reformer la législation foncière. Les discours formels des autorités publiques établissent un lien entre l'exigence de la réforme foncière et les dynamiques socio-économiques. Ils mettent l'accent sur plusieurs exigences liées à : (i) la sécurisation de l'accès des exploitations familiales à la terre ; (ii) la régulation des transactions foncières au niveau local et les diverses formes de circulation des droits sur la terre ; (iii) la promotion par les pouvoirs publics de l'agriculture de type entrepreneurial ; et (iv) la modernisation de l'agriculture et la professionnalisation des filières agricoles.

La réforme foncière en gestation renvoie à des enjeux multiples qui sont parfois difficiles à concilier, à savoir :

- la volonté de promouvoir l'entrepreneuriat agricole en s'appuyant, entre autres, sur la privatisation des terres comme levier pour sécuriser les investissements agricoles ;



- la nécessité d'assurer l'harmonisation des orientations de la nouvelle législation foncière avec les axes stratégiques définis par les cadres communautaires sous régionaux (CEDEAO et UEMOA) ;
- le besoin d'appuyer la modernisation des exploitations familiales qui sont fragilisées par leur vulnérabilité foncière.

La complexité de la situation qui prévaut actuellement est accentuée par l'existence d'un régime foncier hybride ; ce qui ne permet pas de donner confiance aux investisseurs privés nationaux et étrangers. De l'avis de la Banque mondiale, la résolution de ce dualisme des régimes fonciers passe par la privatisation des terres (en généralisant la propriété privée individuelle). Une telle option permettrait de clarifier et de sécuriser les droits fonciers, tout en facilitant l'accès au crédit et en stimulant l'investissement dans l'agriculture (Banque Mondiale, 2003)²⁵.

L'examen des différentes initiatives de réforme foncière depuis le PAF en 1996 jusqu'aux propositions formulées par la CNRDT en 2008 permet de constater que l'Etat a impulsé plusieurs processus parallèles d'élaboration de la réforme foncière, parfois sans continuité, avec une implication à géométrie variable des organisations de la société civile. A l'exception de la LOASP, toutes les autres initiatives ont été conduites sur la base de démarches plus cloisonnées que concertées, comme le souligne la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission.

La principale constante dans les différents processus de réforme foncière réside dans la volonté affichée par les pouvoirs publics de renforcer la dynamique de libéralisation de l'économie rurale. Cet objectif transparait dans les différentes propositions de réforme foncière qui ont été jusque-là élaborées. La LOASP qui est présentée comme étant le modèle le plus abouti, du moins en ce qui concerne la reconnaissance des "*métiers de l'agriculture*" et l'importance accordée à la valorisation des différentes filières agricoles et rurale, n'est pas allée au bout de sa logique. Toutefois, elle constitue la référence en matière d'implication des acteurs de la société civile et de conduite du dialogue politique avec l'Etat. Les autres initiatives ne se sont pas inscrites dans une dynamique de continuité permettant de capitaliser et de valoriser les acquis des exercices

²⁵Banque Mondiale, 2003 : Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Résumé analytique, 35. Washington.



antérieurs. A ce sujet, un interlocuteur fait observer que *"dès qu'elle a été mise en place, la CNRF a récusé l'esprit de la LOASP pour prendre en compte les préoccupations qui ont conduit à la promulgation de la loi de mars 2011 portant organisation de la propriété foncière. Cette loi dit qu'il faut assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles, en leur donnant des titres fonciers. Dès le départ, la commission s'est engagée dans la mauvaise voie parce qu'elle n'a pas posé les bonnes questions : que devons-nous sécuriser ? Qui devons-nous sécuriser"* (propos de A.K., directeur d'une ONG).



Encadré n° 6: appréciations portées par les interlocuteurs sur des démarches développées dans le cadre des différentes initiatives de réforme foncière

De l'avis de la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission, les initiatives de réforme foncière qui ont été engagées par les pouvoirs publics recèlent les mêmes faiblesses, en termes de méthodologie de conduite du processus et de démarche d'implication des acteurs non gouvernementaux. Les processus sont caractérisés par la fragmentation des initiatives et la mise en œuvre de démarches parallèles. Par exemple, la CNRDT a travaillé en parallèle avec le groupe thématique mis en place par la DAPS, sans que des passerelles soient établies entre les deux structures ou qu'un cadre de coordination soit créé. Du fait de cette absence de synergie entre les initiatives, on a assisté à une évolution des propositions élaborées par les uns et les autres, mais sans que cela n'aboutisse à un effet cumulatif. En d'autres termes, les travaux qui ont été accomplis dans le cadre d'une initiative donnée n'ont pas été reversés et capitalisés dans le cadre des processus qui ont suivi. Ainsi, il y a une rupture dans le processus d'accumulation de propositions, de réflexions et de production de connaissances entre les différentes initiatives et une absence de collaboration entre les institutions et les comités de pilotage des différentes tentatives de réforme foncière.

Sur un autre plan, les interlocuteurs ont constaté qu'à force de lancer des initiatives tous azimuts autour du même projet de réforme foncière, l'Etat a créé une certaine lassitude chez les acteurs institutionnels; ce qui a contribué grandement à gripper le processus.

En ce qui concerne la démarche d'implication des divers acteurs dans la conduite de la réforme foncière, c'est l'approche institutionnelle qui a largement prédominé dans des processus qui ont privilégié l'entrée normative et institutionnelle. Plusieurs interlocuteurs estiment que le processus de réforme doit d'abord identifier les différents enjeux qui motivent la réforme liée à la terre. C'est à partir de ce point de départ que l'on devra déterminer l'orientation que prendra la réforme et le profil des acteurs qui doivent impérativement prendre part au processus. "Actuellement, ce qui se passe, c'est qu'on essaie de coudre d'abord un habit et après on décide de qui va le porter".

La meilleure approche serait de partir d'un diagnostic des enjeux du développement agricole et rural pour définir, de façon concertée avec les populations à la base, ce qu'elles attendent du processus de réforme foncière. Cela permettra de proposer des modèles qui seront discutés, en vue de réaliser un consensus sur une option acceptable pour tout le monde.



Le tableau ci-après présente une synthèse des éléments caractéristiques des différentes étapes qui ont marqué le processus de réforme foncière

Processus	Période	Propositions	Démarche
PAF	1996- 1997	3 scénarii : statut quo, option mixte et option privatisation de la terre.	Elaboration des propositions par un cabinet de consultance.
LOA	2002		Concertation avec les ANG
LOASP	2003-2004	Définition des objectifs de RF et report à 2 ans de la réforme (2006)	Concertation avec les ANG et consensus autour des propositions.
Groupe thématique mis en place par la DAPS	2005- 2011	Etudes et réflexions sur le cadre de régulation du foncier	implication des organisations de la société civile (statut d'observateurs)
CNRDT	2005-2008	Privatisation des terres et facilitation de l'accès à la propriété foncière.	Comité restreint sans implication des acteurs non gouvernementaux. Chevauchement avec les travaux de la DAPS.
Comité ad hoc (Ministère de l'économie et des finances)	2010	Délivrance de titres fonciers à tous ceux qui avaient des permis d'occuper et autres titres similaires.	Comité restreint sans implication des acteurs non gouvernementaux.
CNRF	2012		Comité restreint au démarrage ; Implication de la société civile paysanne et des ONG après le plaidoyer développé par le CRAFS, le CNCR et le CONGAD.

Les démarches dirigistes de conduite de la réforme foncière qui ont été jusque-là adoptées ne semblent pas gêner l'Etat. Certains interlocuteurs ont fait observer que les pouvoirs publics déroulent leur agenda en mettant en œuvre des projets de développement agricole qui opèrent des réformes, structurelles à petite dose. Comme le responsable d'une ONG : *"la situation actuelle ne gêne pas l'Etat pour autant parce qu'il peut distribuer la terre et aider les investisseurs privés à s'installer"* (propos de I. M. F.). Ce raisonnement est attesté par l'intervention de



certains projets (PDMAS, 3PRD et PDIDAS), ainsi que par les décisions et injonctions d'installation d'entreprises agricoles dans les zones ayant de fortes potentialités agricoles (GOANA, programmes spéciaux, Senhuile/Senethanol, etc.).

Actuellement, la CNRF est en train de prendre un nouvel élan, après *"un faux départ"* qui a conduit à la démission de l'ancien président de la commission. Ces ratés au démarrage ont été interprétés par certains observateurs comme un manque de volonté politique, ou tout au moins comme un subterfuge pour renvoyer aux calendes grecques la question de la réforme foncière. En réalité, le régime politique en place semble avoir une vue très claire sur les objectifs de la réforme foncière. Il s'est lancé dans une dynamique irréversible qui donne la priorité à l'agriculture d'entreprise par rapport à l'agriculture paysanne, même si, aucune vision claire de politique agricole et foncière n'a encore été définie. Cette lacune devra être comblée de façon urgente parce que la nouvelle législation concernant le régime foncier affectera la structure et les performances du secteur agricole. Elle implique que l'Etat procède à des arbitrages concernant : (i) l'appui aux différents modes de production agricole ; (ii) la détermination des objectifs liés à la productivité ; (iii) les mécanismes à établir pour garantir l'équité dans le partage des ressources.

De l'avis de l'un des interlocuteurs de la mission, bien que l'Etat ait manifesté sa volonté de réviser la législation foncière, *"il ne parvient pas à tenir la bonne perspective pour piloter ce processus. Peut-être que le fait de parler d'une réforme foncière, peut laisser penser qu'il faut se focaliser sur les textes. En réalité, le processus va au-delà de l'élaboration d'une législation puisqu'il touche au modèle de politique agricole qu'il faut promouvoir. En adoptant une approche institutionnelle, le consensus ne pourra pas être trouvé, du moins ce sera très difficile. J'insiste sur le fait que la réforme foncière n'est pas une affaire de juriste ou de professeur d'université. Un économiste ou tout autre expert peut valablement diriger la commission, parce que l'essentiel du travail n'est pas d'élaborer des textes juridiques, mais de réaliser un consensus sur ce qui doit motiver l'élaboration des textes"* (propos de B. G., directeur d'une ONG).

Ce point de vue est partagé par un leader paysan qui souligne les limites inhérentes à la démarche de conduite du processus de réforme foncière. *"Ce qui est constant est qu'il y a eu des initiatives pour une réforme, mais des initiatives qui n'aboutissent pas. Ce qui manque, c'est que jusqu'à présent les vrais acteurs ne sont pas réunis autour de la table pour réfléchir sur la question. Il y a deux*



questions importantes que doit prendre en compte la réforme : la réforme oui, mais pour qui, et pour quelles finalités ? On a toujours adopté une entrée juridique pour conduire la réforme foncière, alors que la question fondamentale de la terre n'est pas une question juridique, c'est une question de vie. Moi, je suis très lié à ma terre ! Et toutes les initiatives engagées sont tombées en panne

Encadré n° 7: les acteurs non gouvernementaux posent les jalons d'une réforme foncière inclusive et consensuelle

De l'avis des interlocuteurs rencontrés par la mission, la CNRF doit rompre avec l'approche dirigiste et aller sur le terrain pour comprendre les enjeux. Ensuite, elle doit définir clairement le cadre d'orientation de la réforme, afin d'élaborer des propositions consensuelles. La démarche devra s'attacher à valoriser tout ce travail de réflexion qui a été fait antérieurement et à prendre en compte les propositions formulées par la société civile, surtout le travail excellent que le CNCR a réalisé avec ses partenaires. Il est possible de prendre un raccourci sur la base de ces éléments qui peuvent aider à mieux cadrer les missions de la CNRF. La commission doit articuler la réforme foncière avec la nouvelle politique de territorialisation, ainsi qu'avec l'Acte III de la décentralisation. Dans la même logique, il faudra établir des passerelles entre la nouvelle législation foncière et le code pastoral qui est en cours d'élaboration, mais aussi tous les autres instruments qui touchent à la réglementation des ressources naturelles.

parce qu'elles ne prennent pas en compte ces exigences. La concertation doit être bâtie autour des questions fondamentales pour que cela devienne un projet de société qui fait le lien entre le foncier et le développement agricole. La réforme est d'abord une question politique parce qu'elle touche à la vie des populations à la base" (propos de N. S., leader paysan).

Il ressort des entretiens avec les différents interlocuteurs que la CNRF devrait capitaliser l'ensemble des réflexions, des positions et propositions sur la réforme foncière pour engager un dialogue constructif et inclusif.



4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX STRATEGIES D'IMPLICATIONS DES ANG

La capitalisation, objet de la présente étude, ne pourra refléter que partiellement la richesse des enseignements que l'on peut tirer des expériences d'implication des acteurs non gouvernementaux dans la réforme foncière. Les éléments saillants présentés dans cette section du rapport mettent l'accent sur trois leçons majeures liées : (i) aux aléas du dialogue politique entre la société civile et l'Etat sur la question foncière (ce processus est confronté à un écueil qui consiste à *"faire un pas en avant, deux pas en arrière"*) ; (ii) à la faible capacité de la société civile à développer une démarche concertée et une approche méthodologique appropriées aux différentes phases du processus d'implication ; et (iii) aux perspectives ouvertes par la création du CRAFS qui traduit une dynamique de structuration de la société civile et d'amélioration de la mobilisation sociale autour de la question foncière.

4.1 Aléas d'un dialogue politique qui évolue en dents de scie

Pour l'essentiel, les tentatives de réforme foncière ont été marquées par une implication à géométrie variable des organisations de la société civile. Le processus d'élaboration de la LOASP a donné lieu à une collaboration fructueuse entre le Ministère chargé de l'agriculture et le mouvement paysan, en l'occurrence le CNCR. Cette relation de partenariat a vite cédé la place à une attitude d'ostracisme envers le CNCR, le régime du Président Wade ayant refusé d'engager un dialogue avec les organisations paysannes sur les différents dossiers concernant le secteur agricole et rural. Le Gouvernement du Président MackySall a proclamé sa volonté de renouer le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux. Pourtant, la CNRF, sous la présidence de Me Doudou Ndoye, a *"oublié"* d'associer les organisations paysannes et les ONG à ses travaux. Il a fallu que les leaders du CNCR et du CONGAD entreprennent des démarches pour que le principe de leur intégration dans la commission soit accepté.

Un tel constat conduit à penser que les décideurs politiques ne sont pas enclins à impulser une véritable dynamique d'implication et de consultation des organisations de la société civile dans les discussions sur les enjeux et les orientations de la réforme foncière. Sur un autre plan, le maintien de ces organisations en marge du processus de réforme foncière est imputable à leur dispersion, ainsi qu'à leur faible aptitude à définir une vision partagée sous-tendue par des positions et propositions communes.



Dans le souci de renforcer leur dialogue avec l'Etat, les acteurs non gouvernementaux doivent utiliser plusieurs outils permettant de : (i) préparer les leaders à la négociation (coaching) ; (ii) définir une stratégie cohérente de portage politique des propositions élaborées et de plaider ; (iii) définir une démarche de négociation avec les décideurs politiques ; et (iv) mobiliser l'opinion publique en faveur des positions défendues par les ANG.

4.2 Approche méthodologique appropriée aux différentes phases du processus d'implication

Dès le lancement du processus de réforme foncière, plusieurs groupes d'acteurs non gouvernementaux ont adopté les dispositions visant à garantir leur implication dans la préparation de la nouvelle législation. Le choix retenu n'a pas porté sur la définition d'une stratégie globale et concertée d'élaboration de propositions communes. Chaque catégorie d'acteurs a défini sa propre démarche de formulation de propositions, en tenant compte de son expérience, des moyens humains et des ressources financières disponibles à son niveau. Ainsi, les élus locaux ont organisé une série d'ateliers régionaux consacrés à l'examen de la question de la réforme foncière, en s'appuyant sur les propositions qui sont contenues dans le Plan d'action foncier. De même, le CNCR a initié des concertations décentralisées pour formuler des propositions paysannes de réforme foncière et des amendements du projet de LOA.

L'expérience des acteurs non gouvernementaux montre l'intérêt que présente l'adoption d'une démarche d'immersion dans la problématique de la réforme foncière. A cet effet, l'accent a été mis sur :

- la réflexion autonome des organisations de la société civile qui vise à garantir leur indépendance en matière d'analyse et de propositions, tout en mobilisant l'expertise requise. Dans le cadre de la préparation de leur contribution propre, les acteurs non gouvernementaux se sont appuyés sur les ressources qui sont à leur disposition : (i) expertise interne ; (ii) expertise externe associée ; et (iii) délégation à une expertise externe (consultants) ;
- l'organisation de concertations internes visant à cerner les attentes et les préoccupations des acteurs concernés, mais aussi à garantir l'appropriation des propositions formulées ;
- l'aménagement d'un espace de réflexion et d'actions multi-acteurs (CRAFS) ;



- l'information et la sensibilisation du public (restitutions, forum, débats télévisés), ainsi que le développement d'alliances avec d'autres groupes d'acteurs ;
- la mise en œuvre d'une démarche de négociation, en s'appuyant sur un noyau de leaders accompagnés par des experts.

4.3 Renforcement de la dynamique de structuration et des capacités de la société civile

L'implication des acteurs non gouvernementaux dans le processus de préparation et de négociation de la réforme foncière contribue à les former directement dans l'action. De ce point de vue, l'un des acquis les plus importants enregistrés porte sur la création du CRAFS, dans la mesure où cela traduit une dynamique de structuration de la société civile et d'amélioration de la mobilisation sociale autour de la question foncière. Le défi majeur est de renforcer les capacités du CRAFS, afin qu'il puisse se positionner comme un interlocuteur crédible de la CNRF.

4.4 Partage des résultats de la capitalisation et portage politique des propositions

Le partage des résultats de la capitalisation et le portage politique des propositions formulées constituent deux exercices complémentaires, mais distincts. La mission recommande de confier la responsabilité de la diffusion du "*policybrief*" à l'IPAR, conformément au mandat de cette institution. Dans ce cadre, les actions à entreprendre doivent porter sur :

- la restitution du document aux membres du Conseil d'Administration de l'IPAR ;
- la tenue d'une séance de travail avec le comité technique de la CNRF ;
- la présentation du document à la Commission chargée du développement rural des partenaires techniques et financiers ;
- la transmission de la version consolidée du document au Gouvernement et à ses partenaires techniques et financiers.
- Le portage politique du rapport de capitalisation doit être pris en charge par le CRAFS, ou à défaut par ses composantes les plus dynamiques



(CNCR, CONGAD et ENDA/PRONAT, ACTIONAID). Cela doit se traduire par :

- la tenue d'un atelier de restitution/validation du rapport regroupant toutes les organisations membres du CRAFS ;
- la restitution/discussion des résultats avec les représentants des élus locaux ;
- la restitution des résultats de la capitalisation à la plénière de la CNRF ;
- la tenue de séances de sensibilisation et de mise à niveau ciblant les mandataires potentiels des organisations et élus locaux aux concertations décentralisées qui pourraient être organisées par la CNRF.

Références bibliographiques

- Banque Mondiale, 2003. Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Résumé analytique, 35. Washington.



- Benkahla, A., Faye, J., Touré, O., Seck, S. M. et Ba, C. O., 2010. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2010, Initiative Prospective Agricole et Rurale.
- Benkhala A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C. O., 2011. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2011, Initiative Prospective Agricole et Rurale.
- CNCR, (2003). *Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière*. Document non publié, mais disponible au CNCR Dakar.
- Comité technique "Foncier et Développement. Sécurisation foncière et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques. Des Fiches pédagogiques. "
- Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD), 2012. Rapport de l'étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam.
- Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, 2004. Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière.
- DAPS, 2008. Etude sur les régulations publiques ou institutionnelles du foncier au Sénégal, 20p.
- Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Statistique, 2008. Note de synthèse de l'étude sur les régulations publiques ou institutionnelles du foncier au Sénégal.
- Faye J., 2008. Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal. IIED et Hub Rural, Dossier n° 149, mai 2002. 25p.
- Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2007. Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950 – 2006).
- Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2011. Actualisation des propositions paysannes de réforme foncière.
- IPAR, 2013. Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal, Banque Mondiale, avril 2013.
- ISRA - Réflexions et Perspectives –LOASP. Vol. 6, N° 02
- La Charte du Domaine Irriguée (CDI), 2007.



- Ministère de l'agriculture du Sénégal, (1996), *Plan d'action foncier du Sénégal pour la gestion des ressources naturelles*, 121p.
- Niang, A., 1999 : Rapport d'évaluation des ateliers régionaux. Séminaire national sur le projet de réforme foncière. Dakar, 15 - 17 décembre 1999.
- République du Sénégal, 2002 : Stratégie de développement du secteur privé. Evaluation du niveau de réalisation et réactualisation de la stratégie.
- *Seck S. M. ; Touré, O et al 2010. Analyse de pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal. Dakar IPAR/CNCR, avril 2010, 65 p.*

