

POUR UNE VÉRITABLE CONCERTATION SUR LES ENJEUX ET OBJECTIFS D'UNE REFORME FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

1. DEUX MODÈLES CONCOMITANTS DE GESTION DU FONCIER

La gestion du foncier au Sénégal reste encore dominée par deux modèles de gestion qui se superposent : un modèle « traditionnel », qui s'appuie sur les règles coutumières et un modèle « moderne » fondé sur la législation nationale. Ce cadre réglementaire est principalement organisé par la loi sur le domaine national (votée en 1964) et ses décrets d'application (qui ont ensuite été complétés par la loi sur la réforme administrative de 1972 et les lois sur la décentralisation de 1996).

En instaurant la loi sur le domaine national, le législateur souhaitait offrir au Sénégal un cadre juridique unifié pour la gestion des terres. Celui-ci devait permettre de supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par de grands détenteurs fonciers et de favoriser la mise en valeur des terres en permettant à l'Etat d'investir dans des aménagements et les infrastructures, sans avoir à dédommager les exploitants des terres et des ressources affectées par ces investissements.

Cependant, dès son vote, cette loi a suscité de nombreux débats. Tout d'abord, elle n'a jamais été réellement acceptée par les populations qui, s'étant senties dépossédées de leurs terres, ont continué de reconnaître et de se prévaloir du système coutumier. En-

suite, la loi s'est heurtée à de réelles difficultés de mise en œuvre liées à l'absence de mesures d'accompagnement et d'encadrement de son exercice. D'un côté, certaines notions clés telles que « mise en valeur » et « résident » n'ont jamais été définies de façon claire et de l'autre, la faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières des conseillers ruraux chargés d'appliquer les textes n'ont jamais fait l'attention nécessaire. Ces insuffisances ont ouvert la voie à de nombreuses dérives dans l'interprétation et l'application de la loi.

On assiste donc aujourd'hui, près de 50 ans après la promulgation de la loi sur le domaine national, à une situation où celle-ci n'est plus respectée et où les scandales et conflits liés au foncier prennent de l'ampleur. Du côté de l'Etat, comme des collectivités locales, mais aussi au niveau des populations, le respect de la législation n'est plus 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, en s'inscrivant dans un registre culturel, politique, ou économique pour justifier son comportement et s'affranchir de la loi. Pourtant, au moment de sa promulgation, la loi sur le domaine national répondait à une réelle vision politique d'un modèle de gestion foncière, qui a par la suite bien évolué.

2. UNE VISION POLITIQUE EVOLUTIVE DANS LE TEMPS

«La vision politique sous-tendant la loi sur le domaine national reposait en effet sur le principe de permettre à chacun d'avoir un accès équitable à la terre, dans un contexte hérité de la période coloniale où les injustices et les inégalités frappaient une population encore majoritairement rurale et

pauvre. En adoptant le principe de versement de toutes les terres non immatriculées dans le domaine national et en confiant leur gestion en milieu rural aux élus locaux, l'Etat préservait ainsi la possibilité d'accès à la terre de tous ses citoyens.

Aussi, afin d'assurer une valorisation optimale des ressources foncières, le dispositif juridique prévoyait l'affectation des terres conférant un droit d'usage durable à condition de les mettre effectivement en valeur, mais aussi d'être résident de la communauté rurale, afin de favoriser les populations locales.»

Dans les années qui suivent, cette conception est rapidement remise en cause, notamment suite au Plan d'Ajustement Structurel dans le secteur agricole, adopté au Sénégal sous la pression des institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI). Ainsi, dès 1996, le Gouvernement sénégalais, à travers son Unité de Politique Agricole, commande une étude pour la préparation de la réforme foncière, ce sera le Plan d'Action Foncier. Cette étude s'intéresse prioritairement aux modalités de libéralisation du foncier, afin de stimuler l'investissement privé dans l'agriculture. Elle propose ainsi, pour répondre à cet enjeu, trois scénarios possibles de réforme foncière : le statut quo, la libéralisation du foncier et une option mixte.

A la même période, dans le milieu des années 90, d'autres réflexions sur la réforme foncière sont menées dans la Vallée du fleuve Sénégal, pour répondre à d'autres enjeux : la valorisation des importants investissements effectués dans les aménagements hydro-agricoles et la réduction des conflits entre éleveurs et agriculteurs. Au niveau local, des expérimentations sont également menées autour de la gestion locale des ressources naturelles sur les terres non affectées du domaine national.

Il faudra attendre le début des années 2000 pour qu'un autre enjeu émerge et s'affirme clairement sur la scène nationale : celui de la sécurisation foncière des exploitations familiales. En effet, jusqu'alors, les différentes études menées n'avaient abordé la question foncière que sous l'angle de la privatisation des terres afin de favoriser l'arrivée de nouveaux investisseurs dans l'agriculture. Le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), principale organisation de producteurs sénégalais regroupant 28 fédérations nationales, est ainsi le premier à mettre en exergue la nécessité de sécuriser aussi les exploitations familiales afin de leur permettre de s'agrandir et de se moderniser.

Enfin, depuis quelques années et notamment depuis la crise alimentaire de 2008, est apparu dans les discours un dernier type d'enjeu : l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire par la promotion des investissements privés. Cela s'est traduit par la concession de terres rurales à des détenteurs de capitaux (citadins, hommes d'affaires, responsables politiques, entreprises étrangères, Etats en recherche de zones de production hors de leur frontière, etc.). Cette vision est sous-tendue par l'idée selon laquelle les exploitations familiales ne sont pas capables de nourrir le Sénégal et de permettre le développement économique du pays, et qu'il faut donc favoriser d'autres types d'acteurs pour augmenter rapidement la production nationale et développer les exportations.

3. DES OUTILS DIFFERENTS POUR REPOUDRE A CHAQUE TYPE D'ENJEUX

Pour répondre à chacun de ces enjeux, un certain nombre d'outils ont été élaborés, parfois à travers une démarche participative, expérimentée et développée à l'échelle locale, régionale voire nationale. Certains de ces outils disposent d'un statut formel (ils ont une reconnaissance légale), tandis que d'autres reposent sur des concertations et négociations entre acteurs locaux, qui ont conçu ensemble des règles adaptées à leurs besoins.

En premier lieu, avec la loi sur le domaine national, c'est tout un système décentralisé de gestion des terres qui a été mis en place, à travers l'attribution aux conseils ruraux des pouvoirs d'affectation et de désaffectation.

Parallèlement à ce système, qui n'attribuait pas de droit réel (mais un droit d'usage lié à la mise en valeur), a été conservé le système de l'immatriculation, hérité de l'époque coloniale. Ce système

d'immatriculation était très adapté pour permettre aux colons de disposer de droits formels et reconnus dans les pays occupés, mais s'est avéré trop complexe et non adapté en ce qui concerne la sécurisation des populations locales.

Dans les années 90, des outils spécifiques ont été mis en place dans la Vallée du fleuve Sénégal afin de résoudre les principaux conflits locaux et permettre une valorisation optimale des aménagements hydro-agricoles. Il s'agit des POAS (Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols) et de la Charte du Domaine Irrigué (CDI). Les POAS sont des outils de gestion de l'espace qui ont été conçus initialement dans une démarche participative au niveau de la communauté rurale de Ross Béthio pour trouver les moyens de limiter les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Pour cela, les populations ont proposé d'effectuer un zonage du territoire qui matérialiserait des zones à vocation prioritaire pour chaque type d'activité (agriculture, élevage, tourisme, habitat, etc.), ainsi que des règles partagées et acceptées par tous. Au niveau de la Charte du Domaine Irrigué, l'objectif est plutôt de trouver les moyens d'intensifier la production dans la zone irriguée, à travers l'élaboration d'un référentiel de droits et de devoirs pour les bénéficiaires d'affectations. Enfin, au niveau local, l'établisse-

ment de conventions locales de gestion durable des ressources naturelles a souvent été encouragé par les ONG et projets, afin de mieux préserver les ressources naturelles.

Ces outils, pertinents pour répondre aux enjeux pour lesquels ils ont été conçus, ne s'attaquent cependant pas aux questions de fonds soulevées par l'inadéquation de la législation foncière. Le CNCR, à travers un processus de concertation qui s'est déroulé de la base jusqu'au niveau national entre 2000 et 2004, a apporté quelques éléments de propositions, notamment sur la sécurisation et la modernisation des exploitations familiales, la préservation des ressources naturelles et l'amélioration de la gouvernance locale du foncier.

Ces enjeux autour de l'exploitation familiale ont été finalement pris en compte dans la LOASP (2004) qui annonçait dans son chapitre 6 la préparation d'une réforme foncière dans un délai de deux ans s'appuyant sur quelques grands principes : la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux, la cessibilité encadrée de la terre pour permettre la création d'exploitations plus viables, la possibilité d'une transmissibilité successorale des terres et l'utilisation de la terre comme garantie du crédit.

4. DES OBJECTIFS MULTIPLES ET DIVERGENTS SELON LES ACTEURS

La LOASP souligne clairement que la future réforme foncière doit avoir comme objectifs : « la sécurisation foncière des exploitations agricoles, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources suffisantes permettant une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles et l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel ». Cependant, ces objectifs apparaissent parfois contradictoires dans un contexte de pression sur les ressources et de concurrence entre acteurs dans les zones à plus fort potentiel. Chaque catégorie d'acteurs a donc cherché à défendre prioritairement son point

de vue, en proposant des outils et instruments spécifiques.

Les organisations de producteurs, à travers le CNCR, insistent sur la sécurisation des exploitations familiales et le renforcement des pouvoirs des collectivités locales. Elles proposent donc d'attribuer des droits réels aux affectataires de terres, la création de marchés locaux de ces droits, la mise en place d'une fiscalité permettant aux communautés rurales d'avoir une bonne gestion foncière, le renforcement des pouvoirs du conseil rural avec l'appui de comités villageois et le développement de plusieurs outils de gestion foncière (POAS, cadastre rural, fonds d'aménagement, contrats d'exploitation des ressources naturelles).

De son côté, l'Etat est plus préoccupé par la manière de développer l'investissement privé dans l'agriculture et de lever les « contraintes foncières existantes au développement agricole, rural, urbain et industriel ». Cette vision, portée par de nombreux programmes visant à développer l'autonomie alimentaire du pays (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), Plan national d'auto-suffisance en riz), se traduit aussi dans les travaux des commissions nommées par l'Etat pour réfléchir à une réforme foncière.

La Commission Nationale de réforme du droit de la terre, mise en place par le Président de la République, a proposé de créer de vastes zones d'investissement intensifs pour faciliter l'accès à la terre aux non-résidents, immatriculer les terres dans le domaine privé de l'Etat pour anticiper les demandes, attribuer aux gros investisseurs des droits réels (baux ordinaires ou emphytéotiques, vente de terrains domaniaux), avec un simple avis consultatif des populations et sous condition de respecter les POAS.

5. UNE REFLEXION SUR LA REFORME ENCORE TROP CENTREE SUR LES OUTILS

Il apparaît donc aujourd'hui des divergences claires sur le sens dans lequel doit aller une réforme foncière. Il serait en conséquent nécessaire de travailler avec l'ensemble des acteurs sur les différents types d'enjeux fonciers, afin de partager une vision commune. Pourquoi une réforme foncière, pour qui et comment la réaliser sont des questions préalables qui posent la nécessité d'une démarche inclusive.

Pourtant au lieu de cela, on constate que les espaces de négociations entre acteurs sont limités, se ferment parfois. Les organisations de producteurs ont ainsi été exclues de la commission nationale de réforme du droit de la terre. Le CNCR, qui est l'une des organisations qui a le plus contribué à la réflexion sur la réforme foncière est également exclu du nouveau groupe thématique chargé de préparer une réforme foncière, présidé par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Au niveau continental et sous-régional, la multiplication de ce qu'on appelle le phénomène d'« accaparement des terres » ont poussé l'Union Africaine, l'UEMOA et la CEDEAO à prendre position sur la question foncière. Elles militent pour la mise en place de politiques foncières inclusives qui soient dotées des ressources financières et humaines nécessaires à leur bonne mise en œuvre.

De leur côté, plusieurs projets de développement (PDMAS, PACR, MCA, etc.) continuent de travailler sur le terrain à l'amélioration et la mise en place d'outils de gestion de l'espace et du foncier tels que les POAS, les registres fonciers et systèmes d'information foncière. Cependant, les problèmes qui touchent aujourd'hui le foncier ne pourront pas être résolus tant qu'il n'y aura pas de débat de fond et de vision négociée sur les objectifs d'une réforme foncière. Les outils viendront ensuite.

6. LA NECESSITE D'UNE CONCERTATION D'AMPLEUR SUR LES ENJEUX ET LES OBJECTIFS D'UNE REFORME FONCIERE SOUCIEUSE D'UNE PAIX SOCIALE ET D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de relancer un processus de concertation et de négociation intégrant l'ensemble des parties prenantes sur la réforme foncière. Pour cela, les moyens et le temps nécessaire devront être programmés par l'Etat, afin de permettre aux différents acteurs de se mettre d'accord sur les enjeux d'une réforme foncière, de réfléchir aux outils qui devraient être développés (en s'appuyant sur l'existant et sur les expériences des autres pays) et enfin sur leurs modalités de mise en œuvre.

Nous formulons pour cela plusieurs recommandations :

- Mettre en place un cadre de concertation et de négociation ouvert à toutes les parties prenantes (Ministères concernés, Collectivités locales, or-

ganisations de producteurs, de la société civile, secteur privé, etc.) afin d'aboutir à une vision partagée des enjeux et objectifs d'une réforme foncière ;

- Réaliser un état des lieux sur les différentes réflexions menées et sur les positions défendues par les différentes catégories d'acteurs ;

- Recenser et capitaliser les initiatives lancées pour la mise en œuvre d'outils de gestion foncière, en identifiant leurs intérêts et limites ;

- Effectuer une mise en débat national des différents enjeux d'une réforme foncière, afin que ces enjeux servent de guide aux travaux confiés au groupe thématique chargé de préparer une réforme foncière au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.