

DE LA NÉCESSITÉ D'ÉLABORER UNE POLITIQUE FONCIÈRE : POINTS DE VUE DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX (ANG) SUR LES ENJEUX D'UNE REFORME FONCIERE AU SENEGAL

I. INTRODUCTION

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) a capitalisé, au nom du CRAFS, dans le cadre du Projet réformons le foncier l'expérience du dialogue politique entre ces acteurs et l'Etat sur la question foncière.

Il s'agissait de :

- 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 proposition sous-tendu par les axes de convergence qui ont été identifiés après discussions avec les différentes catégories d'acteurs ;
- d) élaborer un document de synthèse portant sur les positions et propositions communes adoptées par les acteurs ciblés, ainsi que sur les résultats de la capitalisation des expériences de plaidoyer.

La mission a travaillé avec les différents groupes d'acteurs 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.

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.



2. NECESSITE D'ELABORER UNE POLITIQUE FONCIERE COMME PREALABLE A TOUT EFFORT DE PRODUCTION LEGISLATIVE

Comme le soulignent Ouédraogo et Basserie (2011)¹, l'examen des systèmes fonciers ouest-africains permet de constater qu'il y a un chaînon manquant, alors que cet élément conditionne l'efficacité de tout effort de production législative : il s'agit de l'élaboration de politiques foncières formelles et concertées, c'est-à-dire, la définition d'une ligne de conduite permettant de guider l'action publique relative à la terre et aux ressources naturelles.

La politique foncière repose sur des choix qui peuvent limiter ou faciliter l'accès à la terre, renforcer ou atténuer les inégalités sociales, consolider la sécurité foncière des petits agriculteurs ou favoriser la privatisation de la terre au profit des entrepreneurs agricoles. Entre la dynamique de privatisation des terres et la revendication en faveur d'une gouvernance foncière inclusive, les termes du débat sont connus : (i) quelle doit être la priorité à donner aux différents usages possibles du foncier (usages agricoles, pastoraux, urbains, industriels, etc.) ? ; et (ii) faut-il donner la priorité à la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales, ou bien privilégier la sécurisation des investissements réalisés par les entreprises agricoles ?

Les logiques qui sous-tendent les politiques foncières

Le débat de fond «renvoie à la question du type de développement à promouvoir pour les différents usages du sol et les différents acteurs :

- privilégier l'agriculture familiale ou les grandes exploitations capitalisées ;
- favoriser une extension urbaine et de faibles densités d'occupation en zones périurbaines ou bien une densification de l'espace urbain ;
- privilégier les filières populaires de production de terrains pour l'habitat et de logements ou le secteur de promotion immobilière privée.

Au-delà de la question économique, c'est le modèle de société qui est en débat : quel est le degré d'acceptation de la diversité sociale dans le pays ? [Quel est] le degré d'acceptation des inégalités socio-économiques ? Définir une politique foncière, c'est aussi négocier (ou renégocier) le contrat social qui lie les citoyens entre eux et les engage avec l'Etat*.

A l'instar de plusieurs autres pays de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal ne dispose pas d'un document écrit qui expose la politique foncière promue par les autorités publiques et qui définit clairement leur vision et leurs orientations en matière



de conduite de l'action de l'Etat dans le domaine du foncier. Dans les faits, la politique foncière existe, de façon non explicite, «dans le non-dit des pratiques et des interventions foncières de l'Etat», comme le soutiennent Ouédraogo et Basserie.

Avant d'entamer une réforme foncière, il est indispensable d'explicitier les visions des autorités politiques et de définir les orientations et les axes d'intervention de l'Etat en matière foncière. Un tel choix permet non seulement de poser les jalons d'une gouvernance foncière transparente et crédible, mais aussi de mettre en relation les questions foncières avec celles du développement économique et social. La question foncière ne doit pas être abordée isolément, mais plutôt en tenant compte de ses interrelations avec la problématique du développement. Autrement dit, la question centrale est de savoir, de quelle manière les modes de gestion du foncier peuvent contribuer à impulser une dynamique de développement durable (réduction de la pauvreté, croissance économique, préservation de l'environnement, renforcement de la cohésion sociale). Sur un autre plan, il convient de souligner que la problématique et les enjeux d'une politique foncière évoluent au fil des années, en fonction des dynamiques démographiques, politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales.

L'expérience de certains pays ouest africains comme le Burkina Faso par exemple, montre que l'option consistant à définir en premier lieu une politique foncière est plus pertinente que le fait de légiférer directement. Le Mali emprunte actuellement la même voie. En effet, le choix consistant à travailler directement sur la base d'une loi pose problème, à cause de la complexité et de la subtilité du langage juridique. Autrement dit, l'adoption d'une démarche à caractère normatif comporte le risque d'exclure des concertations les acteurs de la société civile, puisque ces derniers ne seront pas en mesure d'appréhender les enjeux des discussions.

En revanche, si l'on accorde la priorité à l'élaboration d'un document de politique foncière, cela donne à tous les acteurs la possibilité d'exprimer réellement leurs points de vue sur les questions de fond qui concernent notamment : (i) les finalités de la réforme foncière qui est envisagée actuellement ; (ii) l'articulation entre la question foncière et les enjeux du développement économique et social (insertion des jeunes,

¹ Ouédraogo, H., et Basserie, V., 2011 : Les politiques foncières formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ? Des fiches pédagogiques. Comité technique «foncier et développement».

² Comité technique «foncier et développement», 2009 : Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération.

souveraineté alimentaire, gestion des conflits, équité dans l'accès à la terre, etc.) ; et (iii) les mesures d'accompagnement de la réforme foncière (financement, aménagement des terres, outils de gestion foncière, etc.). En résumé, il semble plus judicieux de travailler d'abord à construire un consensus sur ces questions cruciales et ensuite la loi viendra après, sous forme de traduction juridique des accords déjà conclus.

3. INTERRELATIONS ENTRE LA POLITIQUE FONCIERE ET LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

L'élaboration de la politique foncière touche au modèle de politique agricole que l'Etat cherche à promouvoir. Dans le même temps, on constate que d'autres politiques sectorielles ou transversales influencent les modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que les modalités de leur gestion, exploitation et appropriation (politiques de décentralisation, de gestion des ressources naturelles, d'aménagement du territoire, de fiscalité, etc.).

Le cadre dans lequel s'inscrit la politique foncière a beaucoup évolué depuis le début des années 80, avec les réformes économiques découlant des politiques d'ajustement structurel. On constate que la principale constante dans les différents processus de réforme foncière qui ont été initiés par l'Etat 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 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 rurales, n'est pas allée au bout de sa logique.



Les autres initiatives en matière de réforme foncière ne se sont pas inscrites dans une dynamique de continuité permettant de capitaliser et de valoriser les acquis des exercices antérieurs. A ce sujet, un interlocuteur fait observer que «dès qu'il a été nommé à la tête de la CNRF, en juillet 2012, Me Doudou Ndoye 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).

4. ENJEUX ET FINALITES DE LA REFORME FONCIERE

La politique foncière doit servir de cadre d'orientation pour la réforme foncière. Le fait de s'engager dans cette voie permet d'inverser la démarche adoptée jusque-là et qui a conduit à focaliser l'attention sur les textes et les outils de gestion foncière, au lieu de s'intéresser prioritairement aux enjeux et finalités de la réforme foncière. 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, renforcement de la sécurité alimentaire, etc.

La discussion sur la problématique et les enjeux de la réforme permet aux parties prenantes de mieux appréhender la complexité de la question foncière dans un contexte marqué par la confrontation des intérêts des acteurs en présence et par la diversité des logiques qui sous-tendent leurs prises de position. De telles discussions offrent également l'opportunité de définir des mesures et un dispositif approprié de réponse aux enjeux prioritaires partagés par les acteurs.

De l'avis des interlocuteurs rencontrés par la mission, les enjeux actuels de la réforme foncière se structurent autour de cinq axes principaux :

- a) la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales qui revêt une importance cruciale aux yeux de nombreux interlocuteurs, compte tenu de l'importance de leur rôle actuel et potentiel dans : (i) la sécurité alimentaire des populations rurales et urbaines ; (ii) la gestion des ressources naturelles ; (iii) la consolidation d'économies locales et régionales diversifiées ; (iv) la création d'emplois ; et (v) la réalisation des équilibres sociaux et politiques qui permettent de préserver la stabilité du pays ;
- b) 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 la sécurisation et la facilitation des investissements privés d'une part, et d'autre, part la répartition équitable des terres entre les différents acteurs qui utilisent ces ressources ;
- c) 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 des 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 ;

- d) 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 ;
- e) 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 propriété qui puisse servir d'instrument de pacification de l'espace et des interactions entre les acteurs et les usages.

Les discours formels des autorités publiques établissent un lien entre la justification 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 de l'agriculture de type entrepreneurial ; et (iv) la modernisation de l'agriculture et la professionnalisation des filières agricoles.

Les témoignages recueillis auprès des acteurs de la société civile indiquent que leur intervention a permis de poser le débat sur la question foncière dans l'espace public, en mettant l'accent sur la nécessité de sécuriser les formes d'agriculture paysanne dominantes, tout en laissant de la place aux autres acteurs économiques, notamment les investisseurs privés.

De l'avis de certains d'entre eux, 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 et 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 accroire 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 aux identités culturelles des paysans» (propos de T. C. appui technique d'une organisation paysanne).



Un autre 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» (propos de A. K., responsable d'ONG).

Les appréciations portées par les interlocuteurs sur les démarches qui sont développées dans le cadre des différentes initiatives de réforme mettent l'accent sur la nécessité d'améliorer la méthodologie de conduite de la réforme et la qualité de l'implication des acteurs non gouvernementaux dans le processus.

Du fait de l'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. Pour y remédier, la CNRF doit capitaliser les initiatives antérieures et identifier les enjeux qui motivent la réforme foncière. C'est à partir de ce point de départ qu'elle devra déterminer l'orientation que prendra la réforme et le profil des acteurs devant être impliqués dans le processus.