

NOTE D'ALERTE SUR LES TRANSACTIONS FONCIÈRES À GRANDE ÉCHELLE AU SENEGAL



Impulser un large débat inclusif pour construire un consensus national sur la réforme foncière !

Les événements tragiques du 26 octobre 2011, consécutifs à l'affectation de 20 000 hectares de terres de la communauté rurale de Fanaye à la société italienne Senethanol, ont projeté dramatiquement la gestion foncière au centre des questions économiques et sociales. Le Sénégal n'est pas, loin s'en faut le seul pays concerné par ce phénomène qui affecte de nombreux pays en développement, singulièrement d'Afrique et d'Amérique latine. L'accaparement des terres entraîne des mouvements de révolte qui peuvent, comme à Fanaye, connaître des issues tragiques. Les populations, faute d'être écoutées et de voir leurs aspirations prises en compte, n'ont d'autres choix que la révolte. L'Etat du Sénégal n'a rien à gagner en contraignant les populations rurales à entrer en rébellion. Les autorités doivent préserver la paix en associant, en toute transparence, les populations locales à la gestion foncière. Nul ne devrait accepter de laisser mourir ses concitoyens pour agir.

1. DES BESOINS ALIMENTAIRES CROISSANTS ET LA RAREFACTION DES TERRES ARABLES A L'ECHELLE INTERNATIONALE FAVORISENT LA TENDANCE A L'ACCAPAREMENT DES TERRES CULTIVABLES DU SUD

La crise alimentaire de 2008 a suscité la hausse continue, combinée avec une forte volatilité, des cours mondiaux des céréales et d'autres denrées alimentaires. Au même moment, la production mondiale des principaux produits alimentaires de base et le niveau des stocks mondiaux ont connu une chute importante (les stocks mondiaux de céréales atteignaient en 2008 leur plus bas niveau depuis 1974). Il s'en est suivi de fortes tensions économiques et sociales dans un contexte caractérisé par l'augmentation de la demande alimentaire, soutenue par l'accroissement continu de la population et une urbanisation rapide.

Face à une telle situation, exacerbée par la rarefaction des terres arables, et pour assurer leur sécurité alimentaire, certains pays riches dépendant des importations alimentaires ont développé des stratégies d'externalisation de leurs productions. De nombreux pays du Nord, du Golfe et d'Asie ont ainsi cherché à se doter d'enclaves agricoles en dehors de leurs frontières pour parer aux conséquences d'une insuffisance de leurs productions agricoles face à une demande intérieure croissante. Au Proche-Orient où les terres arables et les ressources en eau se font de plus en plus rares, les monarchies pétrolières ont investi dans la création d'annexes agricoles extraterritoriales. A l'échelle mondiale, cinq pays se distinguent par l'importance de leurs acquisitions de terres arables à l'étranger : la Chine, la Corée du Sud, les Emirats Arabes Unis, le Japon et l'Arabie Saoudite. Ensemble, ils contrôlent aujourd'hui plus de 7,6 millions d'hectares

cultivables hors de leur territoire national. Les pays hôtes les plus remarquables en Afrique sont Madagascar, le Mali, la Zambie, le Soudan, la Tanzanie, le Zimbabwe, l'Ouganda, le Ghana, le Mozambique et l'Ethiopie.

A la faveur de la crise financière, des acteurs du monde de la finance ont décidé de faire des terres agricoles un élément clef de leur stratégie de diversification des investissements. A l'instar des Etats, des opérateurs privés choisissent d'investir dans des pays en développement qui présentent des conditions favorables à la promotion de l'agriculture d'entreprise. Il s'agit de pays qui disposent de vastes terres arables, d'importantes ressources hydrauliques pour l'irrigation et d'une main-d'œuvre abondante et bon marché. De plus, ces pays se caractérisent par la faiblesse du cadre juridique et institutionnel régissant le foncier et l'existence d'un cadre fiscal et tarifaire favorable. La ruée vers les terres agricoles a ainsi pris une ampleur considérable en quelques années. La Banque mondiale souligne dans son rapport de 2010 que les transactions sur les terres agricoles ont porté sur 45 millions d'hectares en 2009, soit 10 fois plus de surfaces qu'au cours de la décennie écoulée. Cette évolution revêt des proportions inquiétantes en Afrique dans la mesure où 70% de ces transactions concernent ce continent.



2. LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'ETAT SENEGALAIS ET L'ACCAPAREMENT DES TERRES

Le phénomène de l'accaparement des terres survient au Sénégal dans un contexte marqué par deux traits majeurs : (i) la recomposition des exploitations familiales dans le cadre du processus de libéralisation de l'économie ; et (ii) l'émergence d'une activité agricole d'entreprise qui préfigure un nouveau modèle de développement agricole.

Les choix politiques des autorités issues de l'alternance politique de l'an 2000 privilégient le développement de l'entrepreneuriat agricole, notamment dans les zones les plus fertiles et les mieux arrosées du pays : les Niayes, le Delta du fleuve Sénégal et la zone du Lac de Guiers. A travers l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX), l'Etat du Sénégal encourage les promoteurs privés étran-



gers à investir dans le secteur agricole. En réponse aux sollicitations du Gouvernement, de nombreux privés ont déjà acquis des terres ou demandent à en obtenir pour la production de céréales, de produits maraîchers et d'agrocultures destinés à l'exportation.

En plus des investisseurs étrangers, certains acteurs nationaux bénéficient de ces attributions de terres. Il s'agit principalement de responsables de l'administration publique, d'opérateurs économiques, de dirigeants politiques et de dignitaires religieux qui bénéficient parfois de déclassement de forêts ou de réserves sylvo-pastorales. Les programmes spéciaux initiés depuis 2000 ont offert à ces acteurs la possibilité d'accéder d'autant plus facilement à la terre, que le Président de la République a demandé à chaque communauté rurale de mettre 1 000

hectares à la disposition du programme de la GOANA¹.

Théoriquement, l'affectation de terres aux entreprises agricoles peut non seulement contribuer à l'accroissement de la production intérieure et à la création d'emplois, mais aussi favoriser des transferts technologiques susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques sur l'agriculture familiale. Dans les faits, les transactions foncières, telles qu'elles se mènent actuellement, posent trois types de problèmes :

a) les affectations des terres ignorent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement opérées sans concertation avec les populations concernées ; ceci indique une régression de la gouvernance, notamment dans les domaines de la participation citoyenne, de la responsabilisation et de la redevabilité des communautés rurales ;

b) les conditions de cession des terres ne sont pas connues, dans la mesure où les contrats signés entre l'Etat et les investisseurs privés ne sont pas rendus publics ;

c) les projets agricoles pour lesquels des terres sont attribuées aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux ; car ils portent pour l'essentiel sur des produits destinés à l'exportation.

Ces lacunes suscitent des interrogations au niveau de la plupart des observateurs et créent des frustrations chez les producteurs ruraux qui risquent de perdre leurs terres et d'être contraints de recourir à la violence pour préserver leurs droits fonciers. La frustration de ces acteurs est d'autant plus grande que la majeure partie des terres concédées aux investisseurs privés n'est pas exploitée. Si certains investisseurs privés sont porteurs de projets agricoles qu'ils entendent réaliser de façon effective, d'autres en revanche semblent développer des stratégies visant à obtenir des gains spéculatifs à court ou à moyen terme (location des terres qui ont été concédées par les collectivités locales ou « gel » des terres, en attendant de pouvoir les vendre lorsque les prix seront plus élevés).

¹ En application de cette circulaire, le ministre chargé de la décentralisation a invité les communautés rurales à « accélérer la procédure d'affectation des terres à tous les Sénégalais qui en seraient demandeurs », tout en précisant que « les terres doivent être octroyées uniquement à ceux qui sont capables de les mettre en valeur et qui détiennent les moyens » .

Les populations locales ne tirent que des revenus marginaux de l'accaparement des terres par les investisseurs privés. Les mouvements sociaux que ce phénomène engendre ont poussé certaines institutions internationales -l'organisation des Nations Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale, et le fond international de développement agricole (FIDA)- à adopter un code de conduite et à définir des directives pour un investissement responsable. Mais, faute de base juridique, ce code de conduite ne peut pas revêtir de caractère contraignant. Dans ces conditions, le risque est grand de voir se développer dans les pays en développement le phénomène de l'expropriation des paysans de leurs terres, avec les tensions sociales qui en découleront. Dans le cas spécifique du Sénégal, le transfert massif de terres des paysans vers les investisseurs privés entraînera des conséquences défavorables sur la petite agriculture paysanne qui doit relever plusieurs défis majeurs : sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles et modernisation de l'agriculture familiale.



3. L'IMPERATIF DE REFORME DU FONCIER RURAL ARTICULE A UNE VERITABLE POLITIQUE AGRICOLE DOIT RESULTER D'UN CONSENSUS NATIONAL CONSTRUIT AU TERME D'UNE LARGE CONCERTATION

L'actualité récente relative à l'accaparement des terres montre clairement qu'il est nécessaire pour les pouvoirs publics de reprendre et de finaliser le processus de réforme foncière. Depuis le Plan d'Action Foncier (PAF) élaboré en 1996, l'Etat du Sénégal a lancé un processus de réforme qui tarde à aboutir. En 2002, le gouvernement a initié un projet de Loi d'Orientation Agricole (LOA) qui comportait un chapitre sur la réforme foncière. Suite à une demande formulée par les organisations paysannes regroupées au sein du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), le chapitre portant sur la réforme foncière a été retiré du projet de LOA. Cet exercice a finalement abouti, en 2004, à la promulgation de la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui a prévu d'engager une réforme foncière dans un délai de deux ans, à compter de la date de sa promulgation.

C'est dans ce cadre que la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS), qui est chargée de la mise en œuvre de la LOASP, a mis en place en 2004 un groupe thématique sur la réforme foncière. Alors que ce groupe n'avait pas encore formulé des propositions précises pour la réforme foncière, la Présidence de la République a créé la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT), présidée par un juriste, conseiller du Président de la République. Cette commission dont la composition n'est pas inclusive a élaboré un projet de réforme du foncier en milieu rural qui décline

clairement la vision du Chef de l'Etat sur cette question. Ce document n'a jamais été rendu public. Il propose la création de vastes zones d'investissements intensifs dont les terres seront intégrées dans le domaine privé de l'Etat. Cette option facilitera l'accès et l'obtention de droits réels sur la terre aux détenteurs de capitaux. Il convient de souligner que les propositions, contenues dans le document de la CNRDT qui préconisent la privatisation des terres au profit de l'Etat, sont en contradiction avec les principes définis dans la LOASP, les orientations de la politique de décentralisation et la vision des organisations paysannes en ce qui concerne la réforme foncière.

Au Sénégal, 19% des terres sont arables, soit 3,8 millions d'hectares, dont 2,5 millions d'hectares sont effectivement exploités. Des recherches menées récemment révèlent que les transactions à grande échelle qui ont été effectuées au Sénégal concernent déjà plus de 400 000 hectares, soit près de 30% des surfaces arables disponibles. Au même moment, notre pays entame la première phase de sa transition démographique marquée par la forte baisse du taux de mortalité (amélioration de l'alimentation, de l'hygiène, progrès sanitaire,) tandis que la natalité reste forte ; ce qui signifie une croissance rapide de la population qui exige une augmentation de la production agricole pour subvenir aux besoins alimentaires des populations. En plus, les changements climatiques aggravent la dégradation avancée des ressources naturelles, notamment foncières et hydriques.

La prise en compte de ces enjeux impose d'engager un processus inclusif de réforme foncière permettant de garantir la sécurisation foncière des exploitations familiales qui occupent une place centrale dans le développement agricole et rural du pays. L'intérêt que la réforme foncière doit accorder aux préoccupations des exploitations familiales s'explique par 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.

4. LE GOUVERNEMENT ET LES COLLECTIVITES LOCALES DOIVENT SURSEoir A TOUTE NOUVELLE TRANSACTION FONCIERE A GRANDE ECHELLE EN MILIEU RURAL

En attendant l'adoption d'une nouvelle réforme foncière consensuelle, l'initiative prospective agricole et rurale (IPAR) recommande aux pouvoirs publics de prendre immédiatement une série de mesures conservatoires destinées, non seulement à créer les conditions d'une gestion foncière transparente et apaisée, mais aussi à créer les conditions pour une réforme foncière inclusive et qui assure l'équité, la rentabilité et la durabilité. Pour l'essentiel, ces mesures conservatoires se déclinent comme suit :

- a) arrêt immédiat des transactions foncières dépassant 100 hectares, en attendant l'adoption d'une réforme foncière consensuelle ;
- b) évaluation des affectations de terres qui ont été réalisées entre 1997 et 2011, en vue de cerner le profil des bénéficiaires, d'analyser les modalités de leur accès à la terre, d'établir une typologie des projets d'investissement et d'évaluer les premiers effets/impacts sur le plan économique, social et environnemental ;
- c) organisation d'une vaste concertation nationale sur le foncier pour partager les enjeux et définir les modalités de la réforme foncière qui tarde à voir le jour.



Initiative Prospective Agricole et Rurale, IPAR-Kër Jacques
7657, Mermoz VDN, Rue MZ-112
BP : 16788 Dakar Fann
Tél : (221) 33.869.00.79 / Fax : (221) 33.825.95.09
E-mail : ipar@ipar.sn
Site web : www.ipar.sn