



LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS SENEGALAISES DANS LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE ETUDE

Réalisé en collaboration avec :



Avec le soutien de :



JANVIER
2011

Rédaction : Amel Benkahla (IPAR), Jacques Faye (IPAR), Oussouby Touré (IPAR), Sidy Mohamed Seck (IPAR) et Cheikh Oumar Ba (IPAR)

Comité de lecture : Marius Dia (CNCR), Nadjirou Sall (FONGS), Marie-Rose Mercoiret (CIRAD) et Adama Faye (IPAR)

Référence bibliographique pour citation :

Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2011, Initiative Prospective Agricole et Rurale, 69 pages

A la mémoire de Jacques Faye,

Qui a été la principale cheville ouvrière de tout ce processus et a consacré plusieurs années de sa vie aux femmes et aux producteurs ruraux, pour qu'ils affirment leur place dans les débats sur la réforme foncière, afin que cette réforme se fasse avant tout pour eux et dans l'intérêt de tous.

Liste des acronymes	6
Résumé	8
1 Introduction.....	12
2 Contexte et enjeux de la réforme foncière.....	14
2.1 Le contexte de l'application de la Loi sur le Domaine National.....	14
2.2 Les enjeux d'une réforme foncière.....	14
2.3 Les processus de réflexion engagés pour une réforme foncière.....	15
3 Gestion du foncier irrigué dans la Vallée.....	18
3.1 Un contexte de désengagement fort de l'Etat	18
3.2 Une expérience innovante et participative de gestion locale du foncier : les POAS.....	19
3.3 Une forte mobilisation des paysans à laquelle les OP ne sont pas associées de façon formelle	19
3.4 Une sécurisation du foncier et une valorisation des aménagements	20
3.5 Quelles interactions avec le processus de réflexion enclenché au niveau national ?	21
4 Participation des Organisations de producteurs au processus national	22
4.1 Contexte d'élaboration de la réforme foncière au niveau national	22
4.2 Une implication des OP très variable selon les périodes.....	22
4.3 Les OP participent peu au Plan d'action foncier (1996-2000)	24
4.4 Les OP reprennent le leadership (2001-2004).....	28
4.5 Les OP sont exclues du processus (2005-2008)	32
4.6 Un retour des OP et OSC dans le débat national sur le foncier ?	34
5 De nouveaux espaces de négociation à investir ?.....	37
5.1 Une mobilisation sous-régionale autour du foncier	37
5.2 Des travaux parallèles au sein du Ministère de l'économie et des finances ?	40
5.3 Une multitude de projets ayant en trame de fond la question foncière.....	42
6 Un processus de concertation et de formulation de propositions exemplaire	44
6.1 Un processus qui articule les différents niveaux auxquels se structurent les OP	44

6.2	Une approche participative	46
6.3	Une méthodologie d'analyse des pratiques facilement appropriable	47
6.4	Une démarche qui demande du temps	48
6.5	La nécessité de mobiliser des ressources financières extérieures	49
6.6	Des propositions argumentées et largement partagées	50
7	Des négociations difficiles avec l'Etat du Sénégal.....	51
7.1	Une faible préparation des leaders à la négociation	51
7.2	Un affaiblissement de la mobilisation et du plaidoyer	53
7.3	Une remise en cause de la représentativité et de la légitimité du CNCR	53
7.4	Un retour des OP dans l'arene publique ?	54
8	Elements de conclusion sur le processus de réforme foncière	56
9	Eléments de conclusion generale – Analyse croisee de deux processus	57
9.1	Des négociations a la morphologie complexe	57
9.2	Des logiques indispensables de mobilisation des ressources.....	59
9.3	L'Etat, un partenaire obligé	61
	Annexe 1 : Bibliographie	62
	Annexe 2 : Présentation des principaux organismes impliqués dans le processus de réforme foncière.....	65
	Annexe 3 : Projet soumis à l'appel à capitalisation.....	67
	Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.....	71

LISTE DES ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
APCR	Association des Présidents de Conseils Ruraux
BAD	Banque Africaine de Développement
CDI	Charte du Domaine Irrigué
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats d’Afrique de l’Ouest
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD	Centre International de Recherche Agricole pour le Développement
CLCOP	Cadre Local de Concertation des Organisations de Producteurs
CLD	Cadres et Lignes Directrices sur le foncier
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNRDT	Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre
CRCR	Cadre Régional de Concertation des Ruraux
DAPS	Direction de l’Analyse de la Prévision et des Statistiques
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOWAP	Politique agricole régionale de la CEDEAO
FAO	Food and Agriculture Organisation
FENAFILS	Fédération Nationale des Acteurs de la Filière Lait du Sénégal
FIDA	Fonds International de Développement de l’Agriculture
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
GOANA	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l’Abondance
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
ISRA	Institut Sénégalais de Recherche Agronomique
LDN	Loi sur le Domaine National
LOA	Loi d’orientation Agricole
LOASP	Loi d’Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

LPDA	Lettre de Politique de Développement Agricole
LPI	Land Policy Initiative
NPA	Nouvelle Politique Agricole
OP	Organisation de Producteurs
PACEPA	Projet d'Appui à la Concertation entre l'Etat et la Profession Agricole
PACR	Programme d'Appui aux Communautés Rurales
PASA	Plan d'Ajustement Structurel dans le Secteur Agricole
PDDAA	Plan Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PDRG	Plan Directeur de la Rive Gauche du fleuve Sénégal
PIV	Périmètre Irrigué Villageois
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PRIA	Plan Régional d'Investissement Agricole
PSAOP	Programme de Services et d'Appui aux Organisations de Producteurs
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REVA	Plan de Retour vers l'Agriculture
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et de la Famélé
SYNAEP	Syndicat National des Agriculteurs, des Eleveurs et des Pêcheurs
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UGB	Université Gaston Berger
UPA	Unité de Politique Agricole
USAID	Agence d'Aide des Etats-Unis
VFS	Vallée du Fleuve Sénégal

Ce travail de capitalisation a été mené dans le cadre du projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (réseau Paar), financé par l'AFD et coordonné par l'Inter-réseaux. Il a été réalisé par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), en partenariat avec le CIRAD et le CNCR.

Contexte et enjeux de la réforme foncière au Sénégal

Le Sénégal a adopté, en 1964, une loi de réforme foncière, dite Loi sur le Domaine National (LDN). Dans les zones rurales, cette loi a supprimé les droits coutumiers en faisant passer les terres dans le domaine national, avec deux types de situations : (i) les terres affectées au domaine national, qui étaient anciennement exploitées par les familles et auxquelles la loi n'accorde plus de droit réel, mais un droit d'usage, sous réserve qu'elles exploitent les terres ; (ii) les terres non affectées du domaine national, qui étaient exploitées collectivement (terres non défrichées, zones de parcours, de cueillette, de coupe de bois, etc.), et pour lesquelles les paysans ont un libre accès aux ressources. Cette loi a ensuite été complétée par différents textes : création des communautés rurales avec la loi de 1972 sur la réforme administrative et territoriale, transfert de compétences aux collectivités locales avec les lois sur la décentralisation de 1996, etc.

Pour le législateur de 1964, la loi sur le domaine national devait favoriser la mise en valeur des terres, supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par de grands détenteurs fonciers et permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir dans les aménagements productifs. Néanmoins, dès son vote, cette loi a suscité de vifs débats. Certaines de ses modalités de mise en œuvre n'ont en effet jamais été définies (caractérisation de la notion de « mise en valeur », encadrement des pouvoirs des conseils ruraux en matière d'affectation) et il n'a pas été prévu de ressources au niveau des collectivités pour garantir une bonne gestion foncière (absence de cadastre, registres fonciers non tenus, etc.)

Il en résulte une grande situation d'incertitude pour les bénéficiaires d'affectations foncières qui n'est pas favorable à l'investissement, une pression accrue sur les ressources naturelles qui se dégradent, une multiplication des conflits fonciers (parfois violents) et un empiètement anarchique du milieu urbain sur les espaces ruraux.

L'émergence de réflexions multi-niveaux sur une réforme foncière

Au milieu des années 90, sur la pression des bailleurs de fonds, l'Etat du Sénégal réinvestit la question foncière et lance parallèlement plusieurs processus de réflexion, dans la Vallée du Fleuve Sénégal, où sont concentrés la majorité des aménagements hydro-agricoles, ainsi qu'au niveau national.

Dans la Vallée du Fleuve Sénégal, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD) qui avaient beaucoup financé les aménagements hydro-agricoles dans cette région, ont souhaité que l'Etat du Sénégal mette en place une réforme spécifique sur le foncier irrigué afin de sécuriser ces investissements. Il s'agissait d'une part de transférer leur gestion et leur maintenance aux organisations de producteurs, mais aussi de mettre en place un cadre législatif permettant de sécuriser les producteurs et de valoriser pleinement les capacités productives des aménagements réalisés. Dans cette optique, plusieurs projets ont été centrés sur le foncier et ont conduit à la mise en place d'outils de gestion répondant aux enjeux locaux, comme les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), conçus pour limiter les conflits entre agriculteurs et éleveurs par une concertation locale et la délimitation des différents espaces, ou encore la Charte du Domaine Irrigué (CDI), mise en place sous l'impulsion de la SAED, pour pousser chaque affectataire à mettre en valeur la totalité des terres qui lui ont été attribuées.

Au niveau national, la nécessité d'une réforme foncière est apparue dans les débats au même moment, à la fin des années 90, toujours sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque Mondiale notamment). A la suite des plans d'ajustements structurels, ceux-ci souhaitaient en effet que le Sénégal se dote d'une nouvelle législation permettant de favoriser le développement des investissements du secteur privé. Un travail est donc confié à un cabinet d'expertise français afin de proposer des scénarios de réforme foncière : c'est le Plan d'Action Foncier du Sénégal, qui sera soumis aux partenaires en 1999.

1996-2000 : Les OP participent peu au plan d'action foncier

Durant la première phase du processus, les OP sont très peu présentes, alors même qu'elles sont conviées aux espaces de concertation mis en place par le gouvernement. Elles suivent de loin le comité de pilotage chargé de suivre l'élaboration du Plan d'Action Foncier et ne se retrouvent donc pas dans les différents scénarios qui sont proposés. Les options mises en débat portent en effet largement sur les modalités d'une privatisation du foncier et ne prennent pas en compte certains enjeux primordiaux pour les exploitations familiales comme la sécurisation foncière ou la gestion des ressources naturelles.

Il faut considérer qu'à l'époque où se déroulent ces travaux, les organisations de producteurs ne sont regroupées au niveau national que depuis quelques années seulement (création du CNCR en 1993) et disposent de ressources humaines insuffisantes. Grâce à l'appui d'un expert, mis à disposition du CNCR par un bailleur de fonds, le CNCR va néanmoins pouvoir reprendre les rênes du débat. Alors qu'il n'avait été initialement consulté, tout comme les autres partenaires (élus locaux, secteur privé) que pour se prononcer en faveur de l'un des trois scénarios proposés par le Plan d'Action Foncier, il obtient la possibilité de mener avant cela une grande concertation à la base.

2001-2004 : Les OP mènent une concertation interne exemplaire

A partir de 2001, les OP engagent donc un processus de concertation à la base, qui associe tout le mouvement paysan, de la communauté rurale jusqu'au niveau national. Le dispositif global est conçu avec l'appui d'un expert associé et de deux consultants spécialistes du foncier, qui accompagneront le CNCR tout au long du processus. Les étapes programmées sont les suivantes :

- Préparation d'un document d'orientation et validation par le Conseil d'Administration du CNCR : ce document pose les enjeux de la réforme foncière au Sénégal, présente l'état des réflexions et propositions existantes et propose des options méthodologiques ainsi que le budget nécessaire et l'agenda prévisionnel ;
- Désignation et formation des animateurs paysans : les OP désignent des animateurs paysans, qui sont chargés d'animer la réflexion au niveau local et de présenter et discuter les résultats au niveau régional. Ces animateurs sont formés au cours d'un atelier test, où ils peuvent s'entraîner et utiliser les grilles d'analyse fournies par les consultants associés, qui mettent l'accent sur les pratiques et dynamiques foncières locales.
- Animation des ateliers locaux de réflexion sur le foncier : chaque animateur anime ensuite au moins 4 ateliers regroupant des participants des communautés rurales voisines. Chaque atelier est constitué du point de vue des participants d'un tiers de producteurs, d'un tiers de femmes et d'un tiers de jeunes, en veillant aussi à ce que des élus locaux, chefs de village et imams soient aussi représentés. Au total, 50 ateliers locaux sont ainsi organisés, couvrant ainsi plus de 2/3 des communautés rurales du pays.
- Animation des ateliers inter-régionaux : ils sont organisés en deux parties et ont pour objectif : (i) de discuter entre paysans et élus des résultats des ateliers locaux, synthétiser les débats et améliorer

certaines recommandations, et ensuite dans un second temps (ii) de discuter de ces résultats avec les techniciens de l'administration, des sociétés de développement, des ONG et organisations professionnelles.

- Organisation d'un séminaire national : les analyses et propositions des ateliers locaux et régionaux sont ensuite soumises publiquement au cours d'un séminaire national. Les experts ont rédigé le document final sur les propositions de réforme foncière, qui a été validé par le CNCR, avant d'être soumis aux autorités.

2005-2008 : Les OP sont exclues du processus

Ce travail important mené par le CNCR a permis d'obtenir plusieurs avancées : le retrait du volet foncier initialement prévu dans la Loi d'orientation Agricole (qui prévoyait de faciliter l'attribution de terres aux investisseurs privés et de leur fournir des titres fonciers) et l'inscription dans la LOASP du principe d'élaboration d'une réforme foncière dans un délai de deux ans après promulgation de la loi. La LOASP rappelait aussi quelques principes fondamentaux, à savoir : (i) la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux ; (ii) la cessibilité encadrée de la terre ; (iii) la transmissibilité successorale des terres ; (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.

Malgré ces avancées notoires, le CNCR n'arrivera pas à faire accepter ses propositions de réforme foncière et aura du mal à rester présent dans les espaces de concertation et de négociation sur la réforme foncière. En effet, après la promulgation de la LOASP, le Ministère de l'Agriculture invite le CNCR au groupe de travail thématique sur le foncier qu'il met en place (7 groupes seront constitués au total pour préparer la mise en œuvre de la LOASP). Cependant, quasiment simultanément, le président de la République nomme une Commission Nationale de Réforme du Droit de la terre, chargée elle aussi de préparer un texte de réforme foncière. Malgré leur insistance, leurs différents courriers et rencontres avec les autorités, les responsables du CNCR n'arriveront pas à se faire inviter à la table des discussions et se retrouvent exclus de cette commission.

2008-2010 : Un retour des OP et organisations de la société civile dans les débats ?

Avec le développement des acquisitions foncières à grande échelle, les organisations de la société civile et institutions sous-régionales (UEMOA, CEDEAO) et continentales (Union Africaine) se mobilisent de manière accrue sur les questions foncières. L'arrivée de ces nouveaux acteurs donne une nouvelle configuration au dialogue entre l'Etat et les organisations de producteurs sur la question foncière. Ils ne sont plus les seuls acteurs en présence, aux côtés des élus locaux, et leurs positions sont renforcées par celles défendues par la société civile et par les institutions sous-régionales, qui tentent de promouvoir l'élaboration de cadres harmonisés et le développement d'approches participatives en matière de réforme foncière.

Malgré ce contexte international, qui favorise une prise de conscience générale des enjeux liés au foncier, la participation des organisations de producteurs aux espaces de concertation sur le foncier au niveau national pose toujours question. Les récents rebondissements connus à la fin de l'année 2010 et le transfert prévu du dossier foncier du Ministère de l'Agriculture vers le Ministère de l'Economie et des Finances permet de s'interroger sur les véritables acteurs de cette négociation. Plusieurs éléments ont en effet indiqué l'existence depuis plusieurs années de réflexions internes au Ministère de l'Economie et des Finances pour réformer la loi sur les terres immatriculées, mais aussi dans une certaine mesure sur les terres du domaine national, qui concernent le monde rural. Ces réflexions sont pourtant toujours restées internes et n'ont été communiquées que lors de la soumission de certains projets de loi à l'Assemblée nationale, grâce à quelques médiatiques prises de parole de leaders d'opposition dans la presse.

Quelle sera la place des OP dans ces nouveaux espaces ? Quelles nouvelles stratégies d'alliance devront être nouées pour prendre part aux négociations ? Quelles nouvelles coordinations devront trouver les acteurs de l'agriculture face aux secteurs de l'industrie et de l'habitat ? Quoi qu'il en soit, ces nouvelles configurations devront être bien appréhendées par les OP pour sécuriser les acquis et renforcer leur place dans les négociations.

Ce nouveau contexte institutionnel constitue une occasion de démarrer sur de nouvelles bases la réflexion nationale sur le foncier, en initiant un travail réellement concerté entre l'Etat, les organisations de producteurs, les élus locaux et les autres partenaires. Cela ne sera possible que si l'Etat arrive à animer dans la durée un cadre de négociation, afin que chaque acteur puisse faire valoir ses positions.

1 INTRODUCTION

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar). Ce projet est financé par l'Agence française de développement (AFD) et confié à Inter-réseaux, qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Il a pour objectif de financer des travaux menés par des structures du Nord et du Sud, en lien avec les préoccupations des organisations de producteurs du Sud (intégration économique régionale en Afrique de l'Ouest, changements climatiques, mise en place des lois et politiques agricoles, question foncière, etc.). Cette étude s'intègre dans le cadre d'un projet de capitalisation de l'expérience des organisations de producteurs sénégalaises dans le processus de réforme foncière et la négociation des accords de partenariat économique ; il est porté par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), en partenariat avec le CIRAD et le CNCR.

Le travail présenté ici s'intéresse particulièrement à la problématique de la participation des organisations de producteurs à l'élaboration des politiques publiques. Il s'appuie principalement sur l'expérience des organisations sénégalaises et leur implication dans le processus de réforme foncière. A travers l'analyse des différentes étapes de ce processus, et de ses différents espaces de négociation, ce travail a pour but d'interroger les conditions nécessaires pour une élaboration concertée des politiques publiques. Elle tente de mettre à jour la complexité du jeu d'acteurs, la diversité des enjeux et des positionnements et s'intéresse plus particulièrement à la manière dont les OP arrivent à s'impliquer dans ces processus de long terme.

Pour mener à bien cette capitalisation, un travail approfondi d'analyse documentaire a été effectué afin de : (i) recenser les documents législatifs traitant des questions foncières et analyser leurs implications sur les modalités de gestion foncière et les exploitations familiales ; (ii) recueillir les diagnostics et propositions issus des travaux menés au sein des organisations de producteurs, des organisations de la société civile, des collectivités locales et des structures publiques ; (iii) documenter les expériences et outils de gestion foncière expérimentés dans certaines régions du Sénégal et (iv) situer les enjeux actuels et positions défendues par les différents acteurs sur la question foncière. Ce travail documentaire a été complété par une série d'entretiens, réalisés auprès des acteurs impliqués dans le foncier : services de l'Etat, organisations des élus locaux, leaders des organisations de producteurs, organisations de la société civile, organismes d'appui et de recherche, projets et agences de développement, experts indépendants, etc. (cf. liste des personnes rencontrées en annexe). Les résultats et enseignements de cette capitalisation ont ensuite été partagés au cours d'une restitution auprès des acteurs intéressés.

Ce travail de capitalisation a ensuite été confronté avec les résultats d'un travail similaire mené sur l'implication des organisations de producteurs sénégalaises dans la négociation des accords de partenariat économique (APE) avec l'Union Européenne¹. L'analyse comparée de ces deux études de cas, l'une menée au niveau national sur le processus de réflexion sur la réforme foncière, l'autre au niveau d'instances internationales pour la négociation des APE, a permis ensuite d'enrichir et de mettre en perspective chacune de ces expériences, afin d'en tirer des enseignements sur les atouts et limites des approches mises en œuvre par les organisations de producteurs. Ces leçons seront utiles pour les organisations du Sénégal elles-mêmes, afin de capitaliser leur expérience et d'en tirer les leçons pour leurs engagements à venir, mais aussi pour les

¹ Hrabanski M., Pesche D., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE, 50 p.

autres plateformes d'Afrique de l'Ouest, qui peuvent utilement s'inspirer d'expériences réussies pour renforcer leur place dans l'élaboration des politiques publiques.

Après avoir présenté les enjeux et le contexte dans lequel a démarré le travail d'élaboration d'une réforme foncière au Sénégal, cette étude distingue différents niveaux d'analyse (local, national puis sous-régional) en adoptant une démarche chronologique, qui permet de retracer les grandes phases et le niveau d'implication des organisations de producteurs. Un focus est ensuite mis sur le processus de concertation à la base mené par le CNCR, en mettant en avant ses forces et faiblesses, avant d'ouvrir la réflexion sur les conditions d'un dialogue ouvert entre les organisations de producteurs et l'Etat.

2 CONTEXTE ET ENJEUX DE LA REFORME FONCIERE

2.1 LE CONTEXTE DE L'APPLICATION DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL

Le Sénégal a adopté, en 1964, une loi de réforme foncière, dite Loi sur le Domaine National (LDN). Dans les zones rurales, cette loi a supprimé les droits coutumiers en faisant passer les terres dans le domaine national, avec deux types de situations : (i) les terres affectées au domaine national, qui étaient anciennement exploitées par les familles et auxquelles la loi n'accorde plus de droit réel, mais un droit d'usage, sous réserve qu'elles exploitent les terres ; (ii) les terres non affectées du domaine national, qui étaient exploitées collectivement (terres non défrichées, zones de parcours, de cueillette, de coupe de bois, etc.), et pour lesquelles les paysans ont un libre accès aux ressources.

Cette loi a ensuite été complétée ou modifiée par différents textes. Les plus importants sont la loi de 1972 sur la réforme administrative et territoriale qui a créé les communautés rurales dont les conseils élus jouent un rôle primordial dans la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles. Les lois de 1996 sur la décentralisation ont aussi apporté des modifications importantes dans l'application de la législation foncière en transférant de nouvelles compétences aux collectivités locales et en renforçant les pouvoirs de l'administration centrale et territoriale.

Pour le législateur de 1964, la loi sur le domaine national devait favoriser la mise en valeur des terres, supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par les grands détenteurs fonciers, permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales d'investir dans les aménagements et les infrastructures sans avoir à dédommager les exploitants, ceux-ci n'ayant aucun droit réel. Néanmoins, dès son vote, cette loi a suscité beaucoup de débats qui n'ont depuis lors jamais cessé.

2.2 LES ENJEUX D'UNE REFORME FONCIERE

L'un des premiers enjeux de la réforme foncière consiste donc à lever les blocages liés à l'application de la loi sur le domaine national. Les modalités de mise en œuvre de cette loi n'ont en effet jamais été définies de façon précise et applicable (la notion de « mise en valeur » n'a jamais été clarifiée), aucune réglementation ne vient non plus encadrer l'exercice par les conseils ruraux de leurs pouvoirs d'affectation et de désaffectation. Cette faille est source de difficultés, d'autant que les registres fonciers, qui devaient être tenus au niveau de chaque communauté rurale, ne sont pas renseignés.

Les conseils ruraux ne disposent pas de ressources humaines et financières leur permettant d'assurer leurs fonctions (tenue des registres fonciers, résolution des litiges, etc.). Enfin, les réticences des populations face à une loi, perçue comme une dépossession de leurs biens, ont entraîné des comportements d'accommodation et de détournement de la loi par les populations et institutions locales. Dans certaines régions comme la Basse et Moyenne Casamance, le Fouta et la zone des Niayes, l'Etat a en parti renoncé à appliquer la loi (Faye, 2001).

Il en résulte une grande situation de grande incertitude et d'insécurité pour les bénéficiaires d'affectations foncières qui n'est pas favorable à l'investissement, aussi bien du côté des exploitations familiales que des investisseurs privés. Les règles de gestion des terres non affectées du domaine national font peser de lourdes menaces sur les ressources naturelles non renouvelables et l'érosion des terres. Les conflits fonciers sont de plus en plus violents, ils entraînent même des conflits politiques majeurs (le problème foncier est souvent interprété comme l'une des causes de la crise casamançaise, il n'est pas non plus étranger au conflit sénégalomauritanien de 1989). De plus, l'extension des villes et la croissance démographique en milieu urbain et rural

se traduisent par un empiètement sur l'espace foncier agricole et peuvent conduire à une accélération du processus de paupérisation des populations rurales et à un accroissement de l'exode rural.

D'autre part, la réforme foncière doit aussi permettre de répondre à un deuxième enjeu, qui concerne la sécurisation foncière des exploitations familiales. Celle-ci prend une importance croissante avec le phénomène d'acquisitions foncières à grande échelle observé ces dernières années, et la concurrence accrue sur les terres qui s'exerce du fait du développement de l' « agrobusiness ».

2.3 LES PROCESSUS DE REFLEXION ENGAGES POUR UNE REFORME FONCIERE

La chronologie ci-après (cf. figure 1) met en évidence la diversité des processus engagés sur lesquels nous reviendrons dans la suite de cette étude ; on se bornera donc ici à en donner un premier aperçu général.

Au milieu des années 90, sous la pression des bailleurs de fonds, l'Etat du Sénégal réinvestit la question foncière et lance parallèlement plusieurs processus de réflexion : (i) d'une part dans la Vallée du Fleuve Sénégal, où sont concentrés la majorité des aménagements hydro-agricoles, et (ii) d'autre part au niveau national.

Dans la Vallée du Fleuve Sénégal, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD) qui avaient beaucoup financé les aménagements hydro-agricoles dans cette région, ont souhaité que l'Etat du Sénégal y mette en place une réforme du foncier irrigué spécifique afin de sécuriser ces investissements. Il s'agissait d'une part de transférer la gestion et la maintenance des aménagements hydro-agricoles aux organisations de producteurs, mais aussi de mettre en place un cadre législatif permettant de sécuriser les producteurs et de valoriser pleinement les capacités productives des aménagements réalisés. L'expérience menée dans la communauté rurale de Ross-Béthio conduira ainsi à la généralisation des POAS.

Au niveau national, la nécessité d'une réforme foncière est apparue dans les débats, toujours sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque Mondiale notamment) qui, à la suite des plans d'ajustements structurels, souhaitaient que le Sénégal se dote d'une nouvelle législation permettant de favoriser le développement des investissements du secteur privé. Trois initiatives peuvent être notées :

- A la suite du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) et de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA), un travail est confié à un cabinet d'expertise afin de proposer des scénarios de réforme foncière : c'est le Plan d'Action Foncier du Sénégal. Celui-ci sera ensuite soumis à la consultation des partenaires.
- La promulgation de la LOASP (loi d'orientation agro-sylvo-pastorale) s'accompagne de la mise en place d'un « groupe thématique foncier », chargé de préparer une proposition de réforme foncière.
- Enfin, on ne sait pas exactement à partir de quelle période, mais certains éléments laissent penser que dès 2002, le Ministère de l'Economie et des Finances, qui a pour charge la gestion du Cadastre et des Domaines, a également initié, en lien directement avec la Présidence, une réflexion interne pour préparer une réforme foncière.

Comme dans de nombreux pays sahéliens, le Sénégal a hérité de la période coloniale une législation sur le foncier inadaptée à la réalité des pratiques, encore largement dominées par la gestion coutumière.

Bien que les populations aient trouvé des stratégies de contournement et d'accommodation, le contexte politique des années 90 et la prééminence des institutions de Bretton Woods dans la définition et l'agenda des politiques publiques imposent à l'Etat du Sénégal d'engager des réformes foncières.

Celles-ci se traduisent à plusieurs niveaux : (i) dans la Vallée du fleuve Sénégal d'une part, où il s'agit de sécuriser et de valoriser les importants financements accordés pour l'aménagement de périmètres irrigués ; (ii) au niveau national d'autre part, au sein du Ministère de l'Agriculture, pour favoriser les investissements privés, dans un contexte de désengagement de l'Etat (Plan d'Action Foncier, groupe thématique foncier) ; (iii) ces réflexions seront reprises quelques années plus tard dans des travaux internes au sein du Ministère de l'Economie et des finances et de la Présidence, mais sans y associer les différents acteurs de l'agriculture.

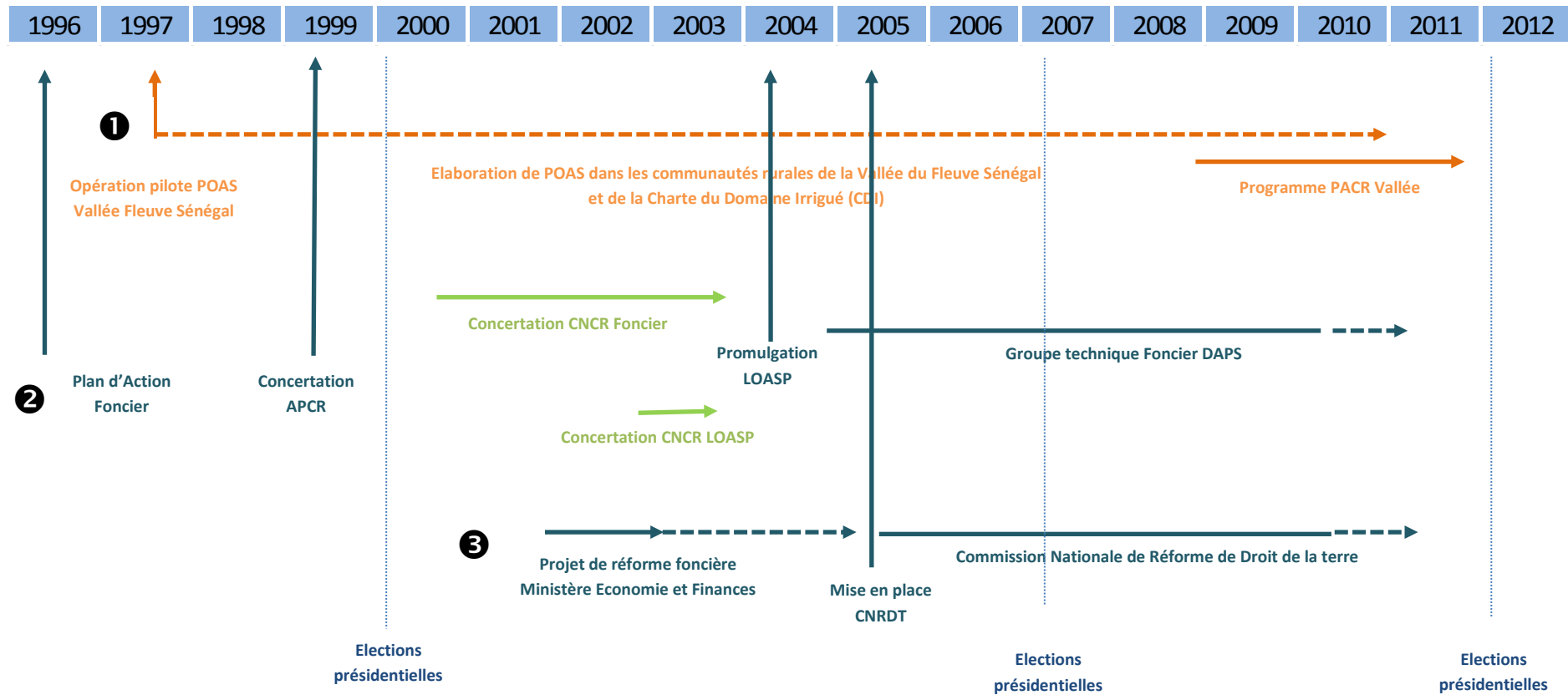


Figure 1 : Chronologie générale des trois processus parallèles menés pour l'élaboration d'une réforme foncière

A partir du milieu des années 90, deux processus distincts démarrent, dans l'optique de préparer une réforme foncière. A l'époque, les bailleurs de fonds sont favorables à la mise en place de deux législations différentes : l'une qui concernerait le foncier irrigué dans la Vallée du fleuve Sénégal, l'autre le foncier rural dans les autres zones du pays. C'est pourquoi un travail spécifique est initié dans la Vallée du fleuve Sénégal (opération-pilote POAS, CDI, puis PACR), tandis qu'au niveau national, un processus parallèle se déroule au sein du Ministère de l'Agriculture, avec la consultation des différents partenaires sur les options proposées par le Plan d'Action Foncier, puis avec la constitution du groupe thématique foncier à la suite de la promulgation de la LOASP. Un troisième processus est identifié, mais ne démarrera vraisemblablement que quelques années plus tard, au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.

3 GESTION DU FONCIER IRRIGUE DANS LA VALLEE

3.1 UN CONTEXTE DE DESENGAGEMENT FORT DE L'ETAT

Le contexte de la Vallée du Fleuve Sénégal dans les années 90 est fortement influencé par le désengagement de l'Etat, soumis aux Plans d'Ajustement Structurel et par le transfert de la gestion et de la maintenance des ouvrages hydro-agricoles aux organisations de producteurs. Avec le désengagement de la SAED de la gestion directe des périmètres irrigués, les conditions requises pour la reprise des investissements dans l'agriculture irriguée doivent être revues. Elles sont formulées dans le Plan d'Action de Ndiaye en 1997, à l'initiative de bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Agence Française de Développement), de concert avec les principaux acteurs de la Vallée et notamment la SAED. Plusieurs chantiers sont alors lancés dans le domaine de l'irrigation et des aménagements : (i) intensification de la riziculture, (ii) diversification agricole ; (iii) gestion de l'eau ; (iv) maintenance des infrastructures hydro-agricoles ; (v) gestion du foncier ; et (vi) restructuration de la SAED.

Ce dossier était piloté par l'AFD, qui a souhaité au départ créer une structure légère pour animer le processus. Face à l'opposition de la SAED, c'est à cette dernière qu'a finalement été confié le pilotage. La SAED a alors lancé des études sur le foncier et une équipe constituée de chercheurs de l'ISRA et du CIRAD a soumis l'idée de travailler sur des POAS (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols), proposition entrainée de plus en parfaite correspondance avec le Plan Directeur de la Rive Gauche (PDRG), élaboré dans les années 90. A cette époque, l'idée défendue par l'AFD et la SAED était de disposer de textes de réforme foncière spécifiques pour la Vallée.

Encadré 1 : L'histoire des aménagements hydro-agricoles dans le Delta du Fleuve Sénégal

« Les efforts de mise en valeur moderne de la vallée du fleuve Sénégal (VFS) remontent au 19^{ème} siècle avec les plans successifs de colonisation agricole des gouverneurs du Sénégal. En 1945, les travaux de la Mission d'Aménagement du Sénégal (MAS) donnent un début de maîtrise de l'eau de crue pour l'exploitation, en régie, de quelques cuvettes. Peu avant l'indépendance se fera la première expérience de culture irriguée paysanne sur 400 ha avec le colonat de Richard Toll en 1957, à côté du casier rizicole de la SDRS (6 000 ha) exploité en régie mécanisée.

A partir de 1960 l'Etat sénégalais initie sa politique de développement de l'agriculture irriguée, réalise l'endiguement du delta sur 85 km, y implante 6 000 ha de périmètres en submersion contrôlée (maîtrise partielle de l'eau) de même que 1 000 ha à Guédé. La création de la SAED en 1965 est le début d'une vaste entreprise de transformation du milieu pour l'introduction massive de la culture irriguée avec un encadrement dense. L'évolution des techniques d'aménagement permettra, dans les années 70, d'arriver à des périmètres en maîtrise totale de l'eau. Dans la même période, une avancée significative est réalisée en matière de gestion paysanne de l'irrigation avec les petits périmètres irrigués villageois (PIV) aménagés en urgence et directement gérés par les populations pour lutter contre la famine due à la sécheresse de l'époque.

Dans les années 80, le mode d'intervention de l'Etat change pour stimuler la production : Nouvelle Politique Agricole, construction des barrages, reversement des zones pionnières en zone de terroir, privatisation du crédit agricole, libéralisation des services agricoles. L'Etat commanditera aussi une étude pour un programme de développement à long terme de la vallée (PDRG) en prélude au fonctionnement du système des barrages, événement technique majeur de l'histoire de la vallée et du pays. »

Source : Plaidoyer pour une charte du domaine irrigué dans la Vallée du Fleuve Sénégal, SAED

3.2 UNE EXPERIENCE INNOVANTE ET PARTICIPATIVE DE GESTION LOCALE DU FONCIER : LES POAS

Le projet de recherche « Pôle Systèmes Irrigués » mené conjointement par l'ISRA, le CIRAD et l'IRD, se proposait de mettre en place une démarche de recherche, pilotée par la demande, afin de réfléchir avec les acteurs à la base, sur la gestion de l'espace et la mise au point d'outils de gestion foncière permettant de limiter les conflits rencontrés. C'était le schéma initial retenu pour l'élaboration des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS).

Très rapidement, la communauté rurale de Ross Béthio se déclare intéressée par le projet. Celle-ci sortait en effet d'une période très difficile où de nombreuses attributions abusives avaient été réalisées au cours des années 80 et 90, entraînant de très nombreux conflits fonciers. La communauté rurale se porte donc candidate pour expérimenter la mise en œuvre de POAS et signe une convention de partenariat avec la SAED et le projet « Pôle Système Irrigué » de l'ISRA.

La communauté rurale de Ross Béthio joue alors un rôle primordial puisqu'elle est au cœur de l'expérimentation. C'est elle qui est chargée de mobiliser les populations à la base afin d'identifier la nature des conflits fonciers rencontrés et de faire remonter des propositions de gestion foncière. Pour ce faire, le territoire de la communauté rurale est divisé en zones, dans lesquelles sont mis en place des animateurs chargés de piloter le processus de concertation locale.

Au niveau du projet, le comité de pilotage est constitué des élus de la communauté rurale de Ross Béthio, de chercheurs du CIRAD et de l'ISRA, ainsi que de la SAED. Afin d'institutionnaliser la démarche et s'assurer du caractère participatif du processus, toutes les réunions du comité de pilotage se tiennent dans la maison communautaire. Ce pilotage par le conseil rural a pu entraîner des retards dans le déroulement de l'opération, mais a garanti une mobilisation très importante des élus locaux tout au long de l'opération, et même au-delà.

3.3 UNE FORTE MOBILISATION DES PAYSANS ET DES PASTEURS A LAQUELLE LES OP NE SONT PAS ASSOCIEES DE FAÇON FORMELLE

Les OP de la zone n'ont pas été directement parties prenantes du projet, qui s'est adressé directement aux ruraux résidant dans la communauté rurale. Cependant, il est important de noter qu'à cette époque, Babacar Diop, un leader paysan bénéficiant d'une large audience au sein des organisations de producteurs (il est actuellement président de la FONGS, une des principales fédérations mères du CNCR et maire de Ross Béthio), occupe le poste de vice-président de la communauté rurale de Ross-Béthio et s'engage personnellement pour la réussite de cette opération. On peut donc supposer que même si les organisations de producteurs n'étaient pas directement parties prenantes, les réseaux que les leaders paysans ont activés ont fortement aidé à la mobilisation paysanne au cours des ateliers tenus dans les différentes zones.

Encadré 2 : Des POAS orientés vers le règlement des conflits agriculteurs/éleveurs

Dans la communauté rurale de Ross Béthio, la principale source de conflits fonciers résultait de problèmes entre l'agriculture et l'élevage. Aujourd'hui, dans les autres communautés rurales qui définissent des POAS, les règles élaborées sont articulées autour de cette problématique. Cela a pu aussi constituer un biais car aujourd'hui, toutes les communautés rurales qui élaborent leurs POAS ont repris pour l'ensemble le même schéma de gestion de l'espace en faisant référence à des zonages (vocation prioritaire d'élevage, vocation prioritaire agricole, etc.), sans explorer les autres outils de gestion locale mobilisables pour prendre en compte les spécificités des zones considérées et les autres problèmes liés à la gestion du foncier.

3.4 UNE SECURISATION DU FONCIER ET UNE VALORISATION DES AMENAGEMENTS

A cette époque, les préoccupations liées à la valorisation des aménagements sont aussi très présentes dans le discours des autorités publiques et des partenaires au développement. L'idée était d'articuler la gestion du foncier aux questions de mise en valeur et de maintenance des aménagements (Plan d'Action de Ndiaye). C'est ce qui a amené la SAED à enclencher le processus d'élaboration d'une Charte du Domaine Irrigué (CDI), afin que la gestion du foncier dévolue aux communautés rurales, concoure aussi à une augmentation de la valorisation du potentiel irrigable.

C'était aussi une opportunité pour la SAED de diversifier ses missions et de développer de nouveaux métiers, suite à son désengagement de la gestion directe des périmètres. Dans la Charte du Domaine irrigué, la définition des zones irrigables est en effet élargie par rapport à son acception traditionnelle. Sont considérées comme terres irrigables (et donc sous le contrôle de la SAED) les terres du walo (zones irrigables) mais aussi celles du dieri (terres non irrigables traditionnellement dévolues aux activités pastorales). Les principes énoncés dans la Charte du Domaine Irrigué, repris ensuite dans la Lettre de Mission de la SAED, instaurent ainsi une possibilité d'intervention de la SAED sur toutes les communautés rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal. Elle légitime aussi une prise de pouvoir de la SAED sur le contrôle de la gestion foncière des collectivités locales. La SAED prenait ainsi le pouvoir de refuser des affectations effectuées par les conseils ruraux au nom de l'insuffisance de valorisation du potentiel hydro-agricole, puisque chaque affectataire potentiel devait proposer un plan d'aménagement et recevoir l'approbation de la SAED.

Encadré 3 : Droits et devoirs des attributaires de terres définis dans la Charte du Domaine Irrigué

La Charte du Domaine Irrigué (CDI) élaborée sur une base consensuelle entre les Communautés Rurales (gestionnaires du foncier) et la SAED (gestionnaire de l'eau et des infrastructures hydro – agricoles) fixe, dans leurs grandes lignes, les droits et devoirs des attributaires de terres et des bénéficiaires de services de l'eau.

- **Conditions d'exploitation des terres du domaine irrigué** : Disposer d'une affectation de terre par voie de délibération du conseil rural conformément aux lois et règlements ; Disposer d'un dossier d'étude comportant, notamment, un plan d'aménagement approuvé par la SAED (localisation, source de prélèvement, d'un réseau d'irrigation et de drainage) et les activités agricoles envisagées ; Ne pas gêner l'accès de la source d'eau pour d'autres usagers ; Tenir compte de la capacité de transit si la source d'eau est un adducteur.
- **Critères de mise en valeur des terres du domaine irrigué** : Tout Attributaire de terre du domaine irrigué est tenu : (i) dans le cadre des aménagements publics, de réaliser un taux d'exploitation annuelle au moins égale à 100% ; (ii) dans le cadre des aménagements privés, de mettre en valeur toute la superficie affectée dans un délai maximum de 5 ans.
- **Conditions de valorisation définies pour les attributaires de terres** : signature d'un engagement avec la communauté rurale, entretien et maintenance des aménagements, participation à la maintenance des aménagements structurants dont dépend la mise en valeur des terres attribuées en contribuant, notamment, aux fonds de maintenance par le paiement des redevances arrêtées, gestion économique de l'eau et suivi rigoureux des normes d'utilisation des produits phytosanitaires, intensité culturale conforme à ce qui est indiqué dans l'engagement de l'attributaire du domaine irrigué.

La Charte du Domaine Irrigué a fait l'objet de vastes consultations locales auxquelles les autorités territoriales et les services techniques ont été associés. Les résultats du processus ont fait l'objet d'une validation par Arrêté primatorial en juillet 2007.

Source : Charte du domaine irrigué, 2007

3.5 QUELLES INTERACTIONS AVEC LE PROCESSUS DE REFLEXION ENCLENCHE AU NIVEAU NATIONAL ?

Les outils de gestion foncière expérimentés et mis en œuvre dans la Vallée du Fleuve Sénégal ont contribué à influencer le processus de réflexion national à différents niveaux : (i) il y avait d'une part une volonté de généraliser certains outils (POAS) ou concepts (mise en valeur optimale des terres) à l'ensemble du territoire national ; (ii) il y a eu d'autre part une dynamique locale enclenchée à la base qui a permis aux paysans de prendre conscience des enjeux d'une réforme foncière et de leur capacité à influencer les processus et proposer des outils nouveaux de gestion et de régulation foncière.

Pour ce qui concerne la généralisation des POAS, il y avait une volonté forte de généraliser les POAS de la part de la SAED, pour qui la sécurisation du foncier passe aussi par la valorisation des aménagements. Les POAS ont cependant montré leurs limites, car ce ne sont pas directement des outils de sécurisation foncière, mais des outils de régulation de la gestion de l'espace au niveau local. Cet aspect a pu en partie être compensé par l'élaboration de la Charte du Domaine Irrigué pour la zone de la Vallée du Fleuve Sénégal. Au niveau du reste du pays, l'enjeu était aussi de faire en sorte que des terres données à des étrangers soient réellement mises en valeur. Le Ministère de l'Agriculture a par la suite internalisé cette question en intégrant dans la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP) des préoccupations concernant la valorisation de la terre (cf. le chapitre sur les perspectives prises en charge par la nouvelle législation foncière). Cependant, il existe dans la LOASP un certain biais introduit en faveur de l'entrepreneuriat agricole, qui a pour conséquence l'élaboration de dispositions de sécurisation foncière plus favorables aux entreprises agricoles qu'aux exploitations familiales (cf. articles sur le statut juridique des exploitations agricoles).

Dans la Vallée, la dynamique de participation à la base a permis de montrer qu'il était possible de susciter une grande richesse dans les propositions paysannes effectuées. Cette dynamique développée au niveau du POAS a pu influencer en partie le fait que le CNCR ait fortement décentralisé sa démarche, en adoptant une entrée de la question par les pratiques locales, et en travaillant au niveau des communautés rurales, puis seulement après aux échelons supérieurs. Les leaders paysans de la Vallée ont aussi été très mobilisés sur la question foncière en raison des enjeux forts existants au niveau du foncier irrigué. L'importance de ces enjeux a conduit les OP à développer des stratégies d'anticipation et de positionnement plus fortes que dans les autres régions. Dans plusieurs zones de la Vallée, la mobilisation des populations a ainsi amené certains conseils ruraux à revenir en arrière et modifier des décisions prises par le conseil rural.

Les expériences menées dans la Vallée ont connu plusieurs interactions avec le processus global :

- Le travail engagé dans la Vallée a influencé le projet de réforme foncière dans la LOASP, puisqu'il a été proposé d'intégrer les POAS dans la loi (obligation pour les communautés rurales de réaliser des POAS dans un délai de 10 ans) et que la notion de mise en valeur est également intégrée dans tous les discours et programmes touchant au foncier comme source de légitimation des choix opérés ;
- D'autre part, les producteurs de la Vallée ont été largement impliqués dans ce processus, ce qui a pu également influencer sur la participation des organisations de producteurs au niveau national dans les débats sur la réforme foncière.

4 PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS AU PROCESSUS NATIONAL

4.1 CONTEXTE D'ELABORATION DE LA REFORME FONCIERE AU NIVEAU NATIONAL

Le processus de réforme foncière a été initié au niveau national dans un contexte de libéralisation et de privatisation issu du consensus de Washington, alors que le Sénégal était soumis à des Plans d'Ajustement Structurel. A l'époque, un comité de pilotage appelé « Groupe de Réflexion Stratégique » a été monté par la Banque Mondiale, en collaboration avec l'Unité de Politique Agricole (UPA) du Ministère de l'Agriculture. La démarche adoptée consistait à recruter un cabinet d'expertise afin de faire une analyse des contraintes foncières rencontrées au Sénégal et de proposer des scénarios de réforme foncière.

Lorsque le processus de réforme foncière a été lancée, à travers l'élaboration du Plan d'Action Foncier du Sénégal (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.

4.2 UNE IMPLICATION DES OP TRES VARIABLE SELON LES PERIODES

On peut distinguer trois phases distinctes dans l'implication des OP au processus national :



1^{ère} phase : 1996-2000 : Les OP ne participent pas au processus d'élaboration du Plan d'Action Foncier. Bien qu'étant invité en tant que membre du comité de pilotage, le CNCR participe peu aux réunions qui se tiennent.

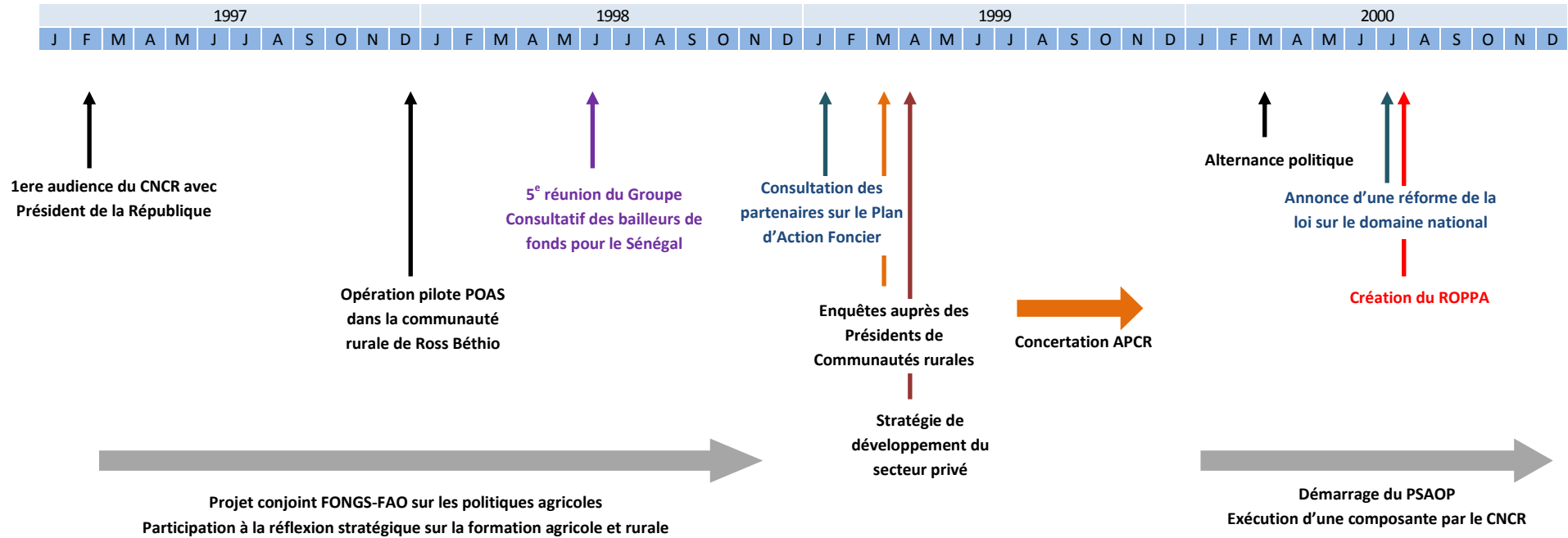
2^e phase : 2001-2004 : Les OP s'impliquent complètement dans le projet de réforme et prennent le leadership. Suite à la consultation des acteurs par le Gouvernement, le CNCR demande à ce que le temps nécessaire pour organiser une concertation interne lui soit accordé. Des réflexions sont menées aux différents échelons et permettent au CNCR de faire des propositions qui ont servi ensuite dans les négociations sur la LOASP.

3^e phase : 2005-2010 : Le Président met en place une Commission nationale de réforme du droit de la terre, censée regrouper tous les acteurs, mais dont sont exclues les OP. En effet, bien que le décret déterminant les organisations membres de droit de la commission mentionne 6 représentants pour les OP, l'arrêté du Premier Ministre nommant personnellement les membres de cette commission ne fait mention d'aucun représentant d'OP. Malgré leurs contestations, les OP sont donc exclues de la commission, et ne sont pas informées des rapports et documents élaborés par la commission.

Encadré 4 : Chronologie des événements tout au long du processus de réforme foncière

Afin d'avoir une vision de l'enchaînement et de l'imbrication des processus au cours d'une même période, une chronologie a été réalisée avec un code couleur différent pour chaque processus et/ou catégorie d'acteurs : Noir : processus d'ampleur nationale / Bleu : initiatives de l'Etat liées à la réforme foncière / Orange : concertation interne menée par l'APCR / Vert : concertation interne menée par le CNCR / Rose : concertation interne menée par le CNCR sur la LOASP / Rouge : événements marquants au niveau sous-régional / Gris : projets structurants menés au niveau des OP.

Figure 2 : La période 1996-2000 – Les OP ne sont pas impliquées dans le processus



4.3 LES OP PARTICIPENT PEU AU PLAN D'ACTION FONCIER (1996-2000)

Au Sénégal, les organisations de producteurs sont anciennes et connaissent une dynamique de développement autonome depuis les années 70. Structurées à un niveau local, puis progressivement à des niveaux supérieurs, elles permettent ainsi d'agir au plus près des producteurs, mais aussi d'accroître leur pouvoir d'influence au niveau des différents échelons de décision.

La Fédération des ONG du Sénégal (Fongs – Action Paysanne) constitue un mouvement autonome depuis 1976. Dans les années 80, les paysans subissent les contrecoups du désengagement de l'Etat et de la Nouvelle Politique Agricole (NPA), qui sera ensuite renforcée avec les Plans d'Ajustement Structurels (PAS). Afin de mieux comprendre ces mutations et pouvoir mieux les maîtriser, les responsables de la Fongs ont sollicité un appui de la FAO qui a mis à leur disposition des experts pour les accompagner dans leur réflexion. Les résultats de ces travaux sur l'avenir du monde paysan ont été partagés avec les autres OP, ce qui a créé un rapprochement entre organisations et une prise de conscience des enjeux communs au sein du monde paysan.

Ce rapprochement entre OP a conduit à la création du CNCR (Conseil Nationale de Concertation et de Coordination des Ruraux) en 1993 et à sa reconnaissance par l'Etat à partir de 1996 comme interlocuteur légitime représentant les organisations de producteurs. Cette reconnaissance a été facilitée par la participation active du CNCR à la préparation de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA) et à la négociation du Programme d'Ajustement Sectoriel du Secteur Agricole (PASA).

A partir de 1997, le CNCR devient un véritable interlocuteur pour l'Etat, il est reçu une fois par an par le Président, rencontre régulièrement le Premier Ministre et tous les Ministres concernés par les questions agricoles. C'est donc naturellement l'interlocuteur que choisit l'Etat pour participer au comité de pilotage monté dans le cadre de la réalisation du Plan d'Action Foncier. Néanmoins, à l'époque, le CNCR, qui vient d'être créé, est encore faiblement doté de ressources humaines et s'investit peu dans ce dossier. Le cabinet chargé de mener cette étude adopte donc un point de vue qui reflète principalement la préoccupation de l'Etat, à savoir comment favoriser l'investissement privé dans le secteur agricole et privatiser le foncier, et s'intéresse peu aux conditions de sécurisation des exploitations familiales agricoles et pastorales.

En 1999 quand, sous la pression des bailleurs de fonds, le Gouvernement du Sénégal se ressaisit de ce dossier et lance une consultation auprès des différents partenaires concernés (élus locaux, secteur privé, organisations de producteurs), le CNCR prend subitement conscience des enjeux du dossier foncier. Au lieu de se prononcer simplement sur les trois options proposées par le Plan d'Action Foncier, il demande à l'Etat le temps lui permettant de lancer une grande consultation à la base afin d'infléchir le processus de manière à ce qu'il prenne mieux en compte les enjeux et problèmes rencontrés par les exploitations familiales. La reprise du dialogue (concertation annuelle avec le Président de la République, trimestrielles avec le Premier Ministre, hebdomadaires avec le Ministre chargé de l'Agriculture) a facilité les choses (cf. figure 2).

Encadré 5 : Une faible implication des OP sur le foncier avant 2000

Durant les premières années de réflexion sur la réforme foncière, les OP sont peu impliquées dans le processus. Leurs leaders sont en effet persuadés qu'une réforme de la loi sur le domaine national risquerait d'être défavorable aux exploitations familiales, et que les OP n'ont pas intérêt à une évolution en la matière.

Il faudra plusieurs années de sensibilisation de la part des experts qui accompagnent le mouvement paysan et finalement la sollicitation directe de l'Etat sur les options proposées par le Plan d'Action Foncier, pour que les OP investissent la question foncière.

Encadré 6 : Positions des différents acteurs sur un projet d'une réforme foncière au moment de la consultation des partenaires sur les options de réforme proposées dans le Plan d'Action Foncier (1999-2004)

Position du Gouvernement avant 2000

Avant l'alternance, il n'existait pas de formulation publique du Président de la République ou du Premier Ministre sur les questions foncières. Les travaux menés relevaient simplement de l'administration. Abdou Diouf (Président de la République de 1980 à 2000) ne s'est jamais exprimé ouvertement sur la question. Habib Thiam (Premier Ministre de 1981 à 1983 puis de 1991 à 1998), bien qu'il ait été favorable à l'agrobusiness et à la privatisation des terres, ne l'a jamais exprimé publiquement. Robert Sagna (Ministre de l'Agriculture de 1993 à 2000) était personnellement contre une privatisation des terres, sans pouvoir l'exprimer publiquement. Originaire de Casamance, il ne voulait pas de réforme, sachant combien le sujet était sensible. Il a cherché à gagner du temps en reportant le dossier d'année en année. Mamadou Lamine Loum (1er Ministre de 1998 à 2000) décide de reprendre le dossier en 1998, à la suite d'une réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds à Paris promettant des financements d'un milliards de dollars si les engagements de réforme foncière pris en 1994 étaient respectés. Il lance alors une grande consultation des acteurs, afin qu'ils fassent leurs commentaires sur les propositions du plan d'action foncier.

Position des élus locaux en 1999

L'APCR s'empare de la question en 1999, avec le soutien financier de l'USAID, et organise des ateliers régionaux. Alé Lô, président de l'APCR propose à Mamadou Cissokho, président du CNCR, d'engager une réflexion commune, mais ce dernier décline l'invitation, préférant avoir une réflexion paysanne indépendante. Bien que dans les régions, la majorité des débats soient plutôt orientés contre la réforme proposée, au cours du séminaire national, la majorité des élus présents se prononce pour la réforme et le compte-rendu officiel déclare l'APCR favorable au scénario de réforme mixte proposé. Alé Lô indiquera plus tard ne pas avoir voulu aller « à l'encontre de son parti » (Faye, 2001), le parti socialiste qui était alors au pouvoir avant qu'il ne rejoigne le PDS à la faveur de l'alternance. Les demandes principales issues des ateliers de l'APCR consistaient à transférer l'intégralité des compétences de gestion du foncier au Conseil Rural et à transformer le domaine national en domaine privé des communautés rurales. Aucune référence n'était faite à l'agriculture familiale et certains acteurs ont jugé que cette réflexion était biaisée car elle n'avait pas pris en compte l'intérêt des ruraux mais privilégié les préoccupations des élus chargés de la gestion quotidienne du foncier.

Position du CNCR en 1999

La réflexion sur le foncier est animée au sein du CNCR depuis sa création par Jacques Faye, expert associé de longue date au mouvement paysan. Les élus paysans ont ainsi été sensibilisés à l'importance de travailler sur le foncier et de faire des propositions favorables à l'agriculture familiale. En 1998 et 1999, la FONGS dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités d'analyse de politiques agricole, a conclu à la nécessité et à l'urgence d'une réforme foncière de grande ampleur pour transformer et moderniser les exploitations agricoles familiales et assurer une gestion durable des ressources naturelles. Les réflexions prospectives menées par le CNCR et ses organisations membres dégagent trois raisons qui justifient une réforme foncière pour le monde rural et l'agriculture familiale: (i) La première justification est la transformation et la modernisation des exploitations familiales ; (ii) La deuxième justification est la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables ; (iii) La troisième justification est de permettre aux particuliers des transactions sur le foncier.

Position du Patronat sénégalais en 1999

Le Patronat ne s'est jamais mobilisé sur la question de la réforme foncière et n'a jamais organisé de conférence sur le sujet. La première expression publique de leur position apparaît dans une étude du Conseil Economique et Social du début des années 90 où il est fait référence à l'agrobusiness et à l'entreprenariat agricole comme moyen pour développer l'horticulture et les exportations, ainsi qu'à la nécessité de privatiser les terres. On retrouve les mêmes préoccupations dans la stratégie de développement du secteur privé (1999), rédigé à l'époque par Aminata Niang, (actuelle directrice générale de l'Apix) alors coordinatrice de la Fondation du Secteur privé, sous tutelle du Ministère des Finances. Ce document avait donné lieu à une journée d'échanges avec le Patronat dans le cadre d'un colloque, mais ne comportait aucun élément sur l'agriculture dans sa première version. Après l'alternance de 2000, ce document

a été repris, et a intégré de nombreux éléments du Plan d'Ajustement dans le Secteur Agricole (PASA) et de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA), notamment l'idée d'une privatisation des terres. Hormis ces documents, il n'existe pas de position officielle du Patronat sur la question de la réforme foncière, bien que toutes les déclarations publiques du Patronat se positionnent en faveur d'une privatisation des terres.

Position du Gouvernement issu de l'alternance

Avec l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade en 2000, l'idée de promouvoir l'agrobusiness est déjà présente. Celui-ci s'était exprimé sur la question juste avant son investiture dans un entretien accordé à Jeune Afrique. Le Premier Ministre, Moustapha Niang, dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée Nationale en juillet 2000, annonce une réforme de la Loi sur le Domaine National. Sa déclaration est alors surtout marquée par une vision d'une agriculture intensive et motorisée, et donc d'une agriculture à base de capitaux qui exclut en grande partie l'agriculture paysanne.

Le gouvernement n'a ensuite plus exprimé sa position sur le foncier jusqu'à la mise en débat du projet de loi sur les collectivités locales et sur la provincialisation en 2002 qui prévoyait la création d'un impôt foncier payable par tous les bénéficiaires de plus de dix hectares, suscitant ainsi de nombreuses questions sur la nature des relations entre les provinces et les communautés rurales et surtout sur la légitimité d'un impôt prélevé auprès d'affectataires qui ne disposent pas de droits réels sur leurs terres. La question de l'élevage pastoral restait en suspens, bien que les attributions d'une partie importante des terres du ranch de Dolly effectuées au bénéfice des autorités de la confrérie mouride, montraient bien la volonté de l'Etat de supprimer l'élevage pastoral au profit d'un élevage sédentaire et intensif et de l'agriculture maraboutique, soulevant une opposition active des populations de la zone sylvo-pastorale.

La volonté de l'Etat est surtout apparue clairement avec la mise en concertation en avril 2003 du projet de loi d'orientation agricole (LOA). Il y est fait la promotion d'un modèle d'agriculture de type industriel et commercial, basée sur de la main d'œuvre salariée et des investissements importants dans les technologies améliorées. Le projet de loi en son chapitre sur l'exploitation agricole et sur le régime foncier organise en quelque sorte un transfert des terres affectées du domaine national vers les candidats à l'entrepreneuriat agricole. Une agence de l'espace agricole, créée à cet effet, serait chargée d'aménager les terres du domaine national et de les donner en contrat de bail de longue durée aux chefs d'exploitation, avant de pouvoir ensuite les transformer en titres fonciers.

Position des partenaires au développement

Les partenaires au développement ne se sont pas explicitement prononcés en faveur d'une privatisation du foncier. Ils ont cependant joué un rôle certain dans l'incitation donnée au gouvernement du Sénégal pour poursuivre le travail de réflexion initié avec le Plan d'Action Foncier en faveur d'une réforme foncière dans le pays. Leur position était partagée entre les tenants d'une privatisation du foncier et les tenants d'une réforme qui privilégie l'agriculture familiale.

Position des ONG

Les ONG ne se prononcent pas spécifiquement sur la question foncière. Ce débat reste largement cantonné aux acteurs du monde rural (producteurs et élus locaux) et n'est pas repris par le reste de la société. Ce n'est qu'assez tardivement, après la crise alimentaire de 2008 et avec l'amplification des phénomènes d'accaparement de terres, que les ONG s'impliquent activement sur la question foncière.

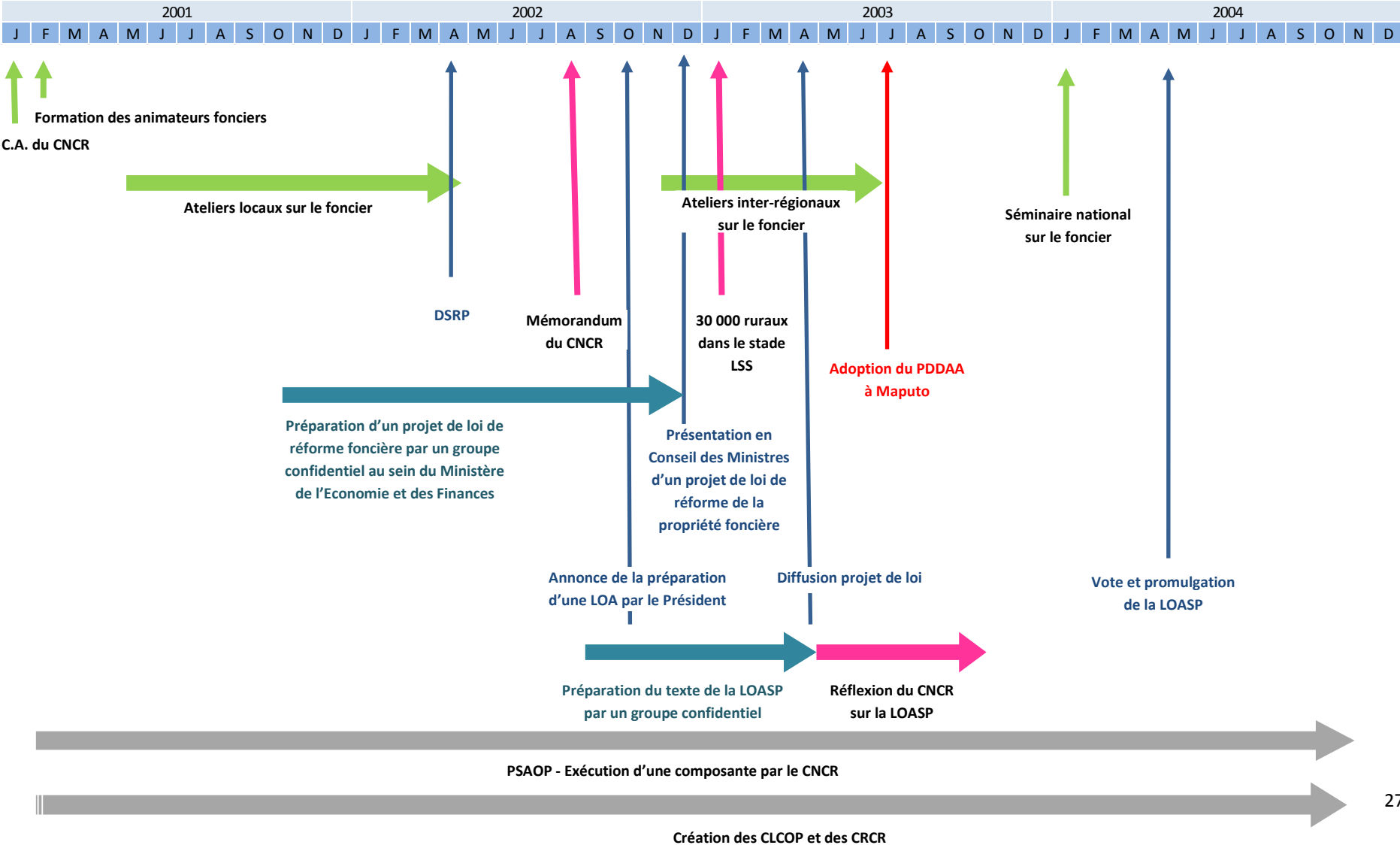
Source : Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, CNCR, 2004

Les priorités en matière foncière apparaissent de manière clairement différente selon les acteurs en présence :

- Les OP ont comme priorité une réforme foncière qui favorise l'agriculture familiale ;
- Les élus locaux ont comme priorité une réforme qui renforce leur pouvoir sur la gestion des terres ;
- Les autres acteurs sont pour une privatisation des terres en faveur de l'agrobusiness ;
- La position des bailleurs de fond n'a jamais été claire.

Depuis le Plan d'Action Foncier, les réflexions ont tourné autour des moyens de privatiser le foncier, sans s'interroger au préalable (mais la réponse était implicite) sur le fait de savoir « pour qui » on privatise et « pourquoi ». La vision dominante imposée était que le mode d'accès actuel au foncier en milieu rural et la nature des droits conférés par la LDN constituent un frein à l'investissement et qu'il fallait privatiser les terres pour favoriser l'arrivée d'investisseurs privés et développer l'agriculture.

Figure 3 : La période 2001-2004 : Les OP prennent le leadership



4.4 LES OP REPRENENT LE LEADERSHIP (2001-2004)

A partir de 2001, le CNCR s'engage dans un long processus de consultation sur le foncier. Le Conseil d'Administration se prononce en faveur de la mise en place d'un dispositif de concertation à la base conçu par Jacques Faye, un expert associé au mouvement paysan. L'approche retenue est centrée sur l'analyse des pratiques de gestion foncière au niveau local, afin de dégager ensuite des pistes de réforme foncière.

Cette concertation, qui met au cœur du dispositif les paysans eux-mêmes, a pour spécificité de s'appuyer sur des paysans relais, issus du terrain, et capables d'animer des débats au niveau local dans les communautés rurales. Afin d'assurer une large participation des principaux intéressés, ces réunions sont tenues en langue locale, toutes les dispositions matérielles sont prises pour assurer le déplacement, la nourriture et trouver des solutions d'hébergement sur le lieu des ateliers. Les groupes sont constitués de représentants de la communauté rurale dans laquelle se tiennent les ateliers, mais aussi des communautés rurales voisines, permettant ainsi, au cours des 50 ateliers locaux, de couvrir près de 200 communautés rurales. Afin d'assurer la participation de toutes les catégories sociales, les groupes sont constitués avec un minimum d'un tiers de femmes et d'un tiers de jeunes. Une journée spécifique est même bloquée afin de parler exclusivement des problèmes rencontrés par ces groupes de population. Les présidents de communautés rurales, chefs de villages et imams du secteur sont également conviés à participer aux débats (Faye, 2007).

L'animation de ces ateliers privilégie l'entrée par les pratiques paysannes (gestion quotidienne du foncier, conflits fonciers dans lesquels ils ont été impliqués). A partir des expériences vécues et de leur analyse, des références au droit coutumier, au droit islamique et à la loi sur le domaine national sont ensuite introduites afin d'aider les participants à analyser leur vécu au regard de la législation. Cette approche permet aussi aux participants d'exprimer leurs préoccupations et de les traduire ensuite en dispositions légales pouvant être intégrées dans un projet de réforme foncière.

Encadré 7 : Une concertation centrée sur les pratiques paysannes et l'expérience des participants

Les ateliers locaux organisés par le CNCR étaient fondés sur l'expérience des producteurs ruraux. Au lieu de partir de la loi sur le domaine national, de ses avantages et inconvénients, le fil conducteur des réunions était centré sur la manière dont fonctionne le foncier au niveau local. Les animateurs demandaient aux participants de prendre des cas concrets de conflits fonciers intervenus dans la communauté rurale au cours des deux dernières années, de les exposer publiquement afin de pouvoir ensuite les analyser.

Cette approche méthodologique a eu le mérite de permettre une participation de tous les producteurs, puisqu'il n'était pas nécessaire d'être spécialiste du foncier et de maîtriser les textes de loi pour prendre part aux discussions. Les aspects juridiques et réglementaires étaient introduits par les experts, au fur et à mesure des débats, en explicitant bien les termes employés afin de permettre à la réflexion d'avancer. Chacun a ainsi pu exprimer les problèmes rencontrés, établir un dialogue direct avec les acteurs en charge de la gestion du foncier (président de conseil rural, chef de village, imam) et rechercher collectivement des solutions permettant de lever les contraintes identifiées.

A travers la désignation de représentants et la réalisation de compte-rendus détaillés, les discussions et propositions ont ensuite pu être remontées du niveau local au niveau régional, puis du niveau régional au niveau national. A ces deux derniers niveaux, les débats ont été partagés avec les autres acteurs intervenant dans le foncier (services déconcentrés de l'Etat, sociétés de développement, ONG, etc.). Ce processus a permis de retirer le volet foncier initialement prévu dans la LOA (très contesté), en attendant la présentation des conclusions de la concertation du CNCR. Les propositions paysannes de réforme foncière ont ainsi été présentées au cours d'un atelier national en janvier 2004. Une synthèse de ces propositions a ensuite été transmise aux plus hautes autorités de l'Etat, à savoir la Présidence et le Premier Ministre. Aucune réponse n'y sera cependant donnée, du côté de l'Etat, c'est le silence absolu.

Encadré 8 : Propositions paysannes de réforme foncière

Ce processus local a fait l'objet de restitutions et approfondissements aussi bien au niveau régional que national. A l'issue de ce processus ayant permis une large mobilisation des acteurs, les paysans et leurs partenaires ont pu proposer des pistes de réforme foncière. Celles-ci tiennent en une dizaine de propositions phares :

- « **Reconnaître un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation.** Le droit d'affectation n'est pas en réalité un droit mais une obligation de mise en valeur que la collectivité locale et l'Etat peuvent remettre en cause à tout moment sans aucun dédommagement si ce n'est le remboursement des impenses. Les paysans s'y sont résignés mais ne l'ont pas accepté. Ce droit d'affectation ne leur donne aucune sécurité foncière surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. Il n'est pas non plus 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 différences entre régions, les paysans ont proposé que la loi laisse aux bénéficiaires le soin de décider si le droit d'usage est accordé à un individu, une famille ou un lignage. Les discussions sur les droits des femmes ont été très vives. [...] Les femmes n'ont pas traditionnellement un droit d'accès direct à la terre à l'exception des parcelles de culture de bas-fonds sur lesquelles elles exercent un droit qui peut aller jusqu'au droit de transmission de mère à filles. [...]

- **Créer des marchés locaux (ou communautaires) de droits d'usage.** Les paysans ont beaucoup discuté de leur crainte de voir des détenteurs de capitaux, riches citadins, hauts fonctionnaires, hommes politiques et notables religieux et traditionnels, racheter leurs terres à vil prix et les recruter ensuite comme ouvrier agricole. [...] Le compromis suivant a été retenu [...] : les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne doivent être 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 permet aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. La création de marchés fonciers locaux est indispensable pour permettre de lutter contre le morcellement des exploitations agricoles. 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, dont les montants proposés par les ateliers ont varié entre 500 et 1000 FCFA/hectare. [...]

- **Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics.** La reconnaissance de droits d'usage pose le problème des terres aménagées sur investissement public. L'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales. Contrairement à certaines propositions d'une législation foncière spécifique pour la vallée du Sénégal, les paysans sont partisans d'une loi foncière unique qui tienne compte des aménagements réalisés par l'Etat. En plus de la taxe sur le droit d'usage, les bénéficiaires 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 [...].

- **Transformer les droits d'usage en titres fonciers.** La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité à tout moment de transformer ce droit en bail ou titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres et ne soit pas contournée par les détenteurs de capitaux, 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. Des géomètres en nombre suffisant seraient agréés par l'administration dans toutes les régions pour que ceux qui désirent immatriculer leurs terres puissent faire appel à leurs services et éviter les lenteurs et aléas de l'administration. [...] Les règles ci-dessus doivent permettre une privatisation partielle et maîtrisée des terres et la coexistence durable entre propriété privée et droit d'usage. Les propositions permettent la coexistence entre un marché national de titres fonciers et des marchés locaux de droits fonciers.

- **Etablir un droit de préemption du conseil rural et la création d'un fonds foncier.** Nous proposons que le Conseil rural ait un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage suivant une procédure simple, rapide et peu coûteuse. Ce droit lui permet de reprendre des terres à un faible coût pour ses propres besoins d'investissement ou pour les investissements de l'Etat, pour 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. La justification est que les paysans n'auront pas les ressources financières pour acheter des droits d'usage et agrandir leurs exploitations agricoles. [...] Ces fonds fonciers ont

été un des outils de modernisation de l'agriculture dans beaucoup de pays. Ces fonds pourraient être alimentés par des contributions de l'Etat et le reversement d'une partie des taxes et impôts collectés par les communautés rurales sur le foncier et les ressources naturelles. Nous proposons qu'une étude soit rapidement entreprise sur ce point.

- **Créer des comités villageois de gestion de terroirs.** Les comités villageois de gestion de terroirs auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteraient 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). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non-respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural [...]

- **Renforcer les pouvoirs du conseil rural.** Les ateliers ont mis l'accent sur la nécessité d'alléger les tâches de gestion quotidienne du conseil rural et la nécessité de renforcer et clarifier ses pouvoirs par rapport à l'Etat. Le conseil rural doit avoir seul les pouvoirs 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 doivent aussi faire l'objet d'une procédure publique pour que les populations puissent émettre leurs avis et éventuellement contester les décisions. L'approbation des décisions par le sous-préfet doit être maintenue. Les moyens de contrôle de celui-ci doivent cependant être renforcés [...]

- **Mettre en place des plans d'occupation et d'aménagement des sols.** Les POAS sont actuellement expérimentés dans les communautés rurales du delta du fleuve Sénégal et dans sur le littoral nord du pays. Plusieurs projets de gestion de terroir et de ressources naturelles mènent des expériences d'aménagement et de gestion de terroirs. La synthèse de ces expériences permettrait de définir les textes réglementaires concernant les POAS. Les procédures de préparation doivent permettre la consultation des populations et le plan doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle.

- **Mettre en place des cadastres de communautés rurales.** La priorité doit être accordée à l'élaboration des POAS. Ce n'est qu'après la mise en place d'un POAS qu'une communauté rurale devrait se lancer dans la mise en place d'un cadastre couvrant son ensemble.

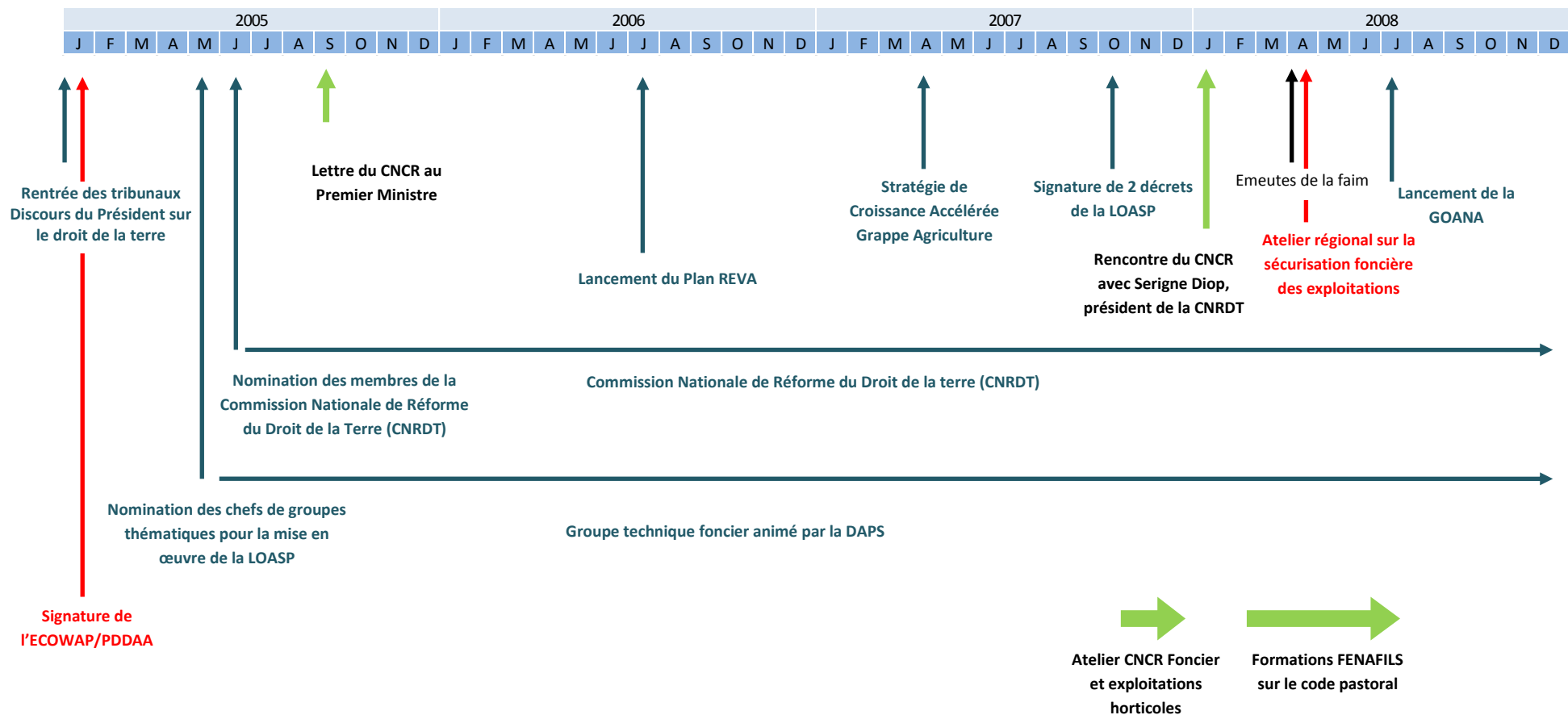
- **Créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement.** [...] Ce fonds doit permettre de financer en partie ou en totalité l'élaboration des POAS. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communes rurales. [...] En attendant la mise en place de ce fonds, l'Etat devrait affecter la totalité des taxes sur les ressources naturelles prélevées sur les terres du domaine national et qui étaient jusqu'à présent versées au fonds forestier aux communautés rurales. 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 de terroirs et de gestion des ressources naturelles à la mesure des problèmes actuels.

- **Développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées.** [...] L'accès libre des populations à ces ressources ne pourra pas se poursuivre longtemps. [...] Les communes rurales doivent développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources, contrats de coupe de bois, contrats de cueillette, contrats de pâturage, etc., sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité, sinon l'exclusivité, aux groupements et coopératives de la communauté rurale. A terme, l'exploitation de ces ressources ne devrait pouvoir se faire que dans le cadre de contrats d'exploitation. [...]

Les propositions ci-dessus ne prennent pas en compte l'ensemble des questions débattues au cours des ateliers. Nous avons fait le choix de concentrer le rapport et donc les débats du séminaire national sur les questions clé. Il s'agit d'un choix d'efficacité. Si un consensus se dégage sur ces points essentiels, il sera facile de trouver des solutions sur les questions non abordées ici. »

Source : Rapport introductif au Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, CNCR, 2004

Figure 4 : La période 2005-2008 : Les OP sont exclues du processus au niveau national



4.5 LES OP SONT EXCLUES DU PROCESSUS (2005-2008)

Alors que la LOASP vient d'être promulguée sans le volet foncier et que les propositions de réforme foncière ont été déposées par le CNCR à la Présidence, les organisations de producteurs se retrouvent dans une situation relativement paradoxale. Alors qu'elles s'investissent plus que jamais dans le débat public sur l'avenir du monde paysan et font des propositions concrètes pour l'élaboration de cadres de politiques nationales, elles connaissent les plus grandes difficultés pour établir un dialogue constructif avec l'Etat.

De multiples groupes de travail sont mis en place par la DAPS (Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques) du Ministère de l'Agriculture afin de préparer les décrets d'application permettant la mise en œuvre effective de la LOASP. Sur la question foncière, qui a été sortie de la loi et repoussée à une échéance de deux ans, un groupe de travail thématique sur le foncier est également formé et animé par la DAPS. Celui-ci connaît cependant d'importantes difficultés à progresser vers une méthodologie de travail pouvant conduire à la préparation d'une réforme foncière, malgré l'appui d'une assistance technique déléguée et le recours à des consultants extérieurs. L'absence de ressources humaines spécialisées sur la question et la non précision de la vision (pour qui et pour quoi faire une réforme foncière) n'ont pas facilité la conduite du processus. De plus, les cadres du Ministère de l'Agriculture n'ont pas encore eu l'occasion d'entamer une réflexion approfondie sur les outils et instruments de régulation foncière et ne disposent pas en interne de toutes les compétences (notamment juridiques) nécessaires pour mener à bien la mission qui leur a été confiée.

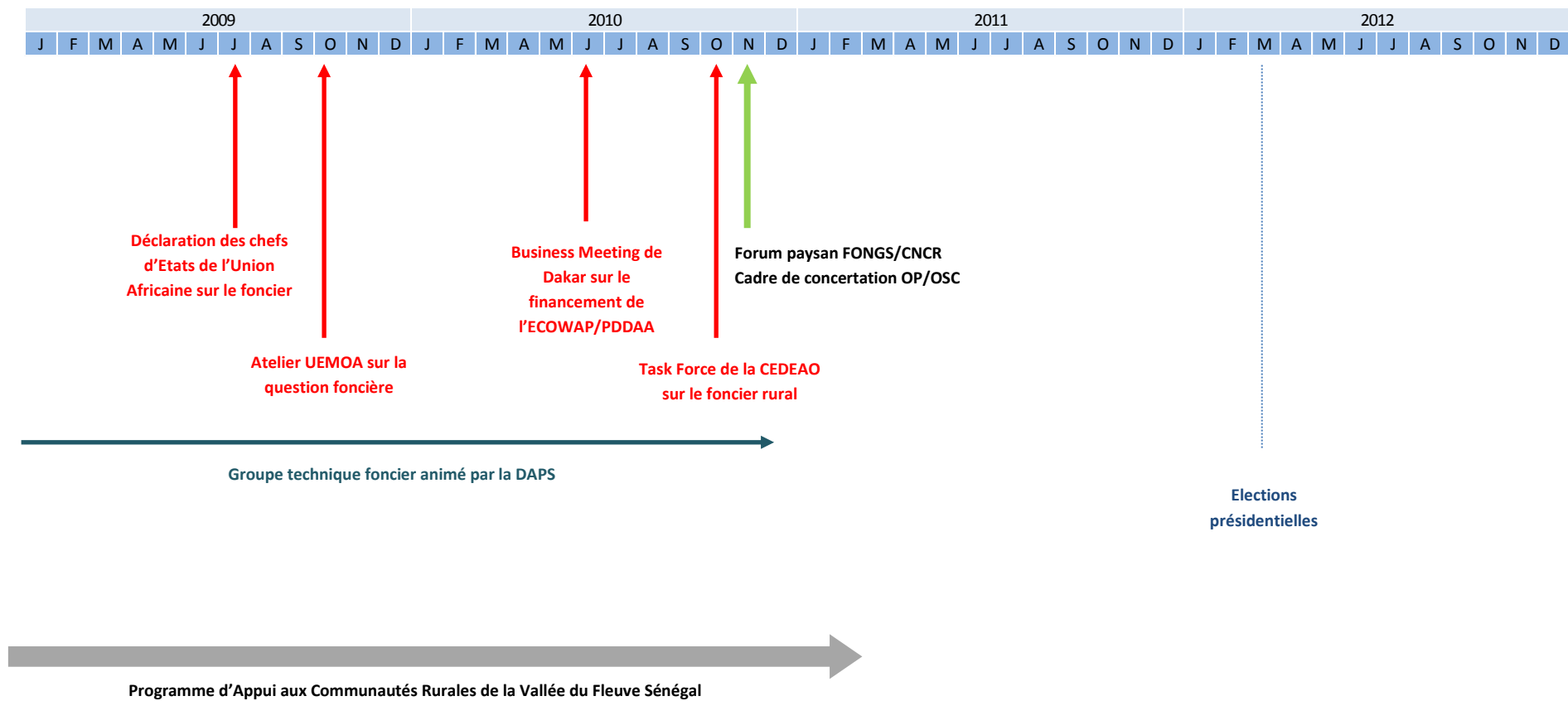
Au plus haut sommet de l'Etat, les positions adoptées par le Chef de l'Etat modifient et complexifient la situation. Alors que le groupe thématique chargé d'élaborer un projet de réforme foncière vient d'être constitué à la DAPS, le Président de la République annonce, dans son discours de rentrée des Cours et Tribunaux en janvier 2005 la création d'une Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, chargée également de préparer un projet de réforme foncière. Cette commission, présidée par un juriste de haut niveau, le Professeur Serigne Diop, conseiller du Président de la République, est censée regrouper tous les acteurs intéressés. Bien que le décret présidentiel portant création de cette commission prévoie la participation des OP, l'arrêté Primatorial en date du 24 juin 2005 portant nomination des membres de la Commission ne retient aucun représentant des organisations de producteurs. Les membres nommés sont tous issus de différents Ministères, à l'exception de deux personnes représentant l'Assemblée nationale et le Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales.

Dans un courrier envoyé en septembre 2005 au président de la Commission, le CNCR dénonce cette situation en faisant valoir l'absence de représentation du monde agricole, ainsi que l'absence de représentants des professions de la pêche et de la foresterie. Malgré ses sollicitations régulières et une rencontre organisée avec le Professeur Serigne Diop en janvier 2008, le CNCR ne sera pas convié aux réunions de la Commission et ne recevra aucun retour de la part de la Présidence concernant ses propositions de réforme foncière.

Encadré 9 : Des institutions peu outillées pour engager des réformes d'ampleur

Bien qu'elle ait été mandatée dès la promulgation de la LOASP pour préparer une réforme foncière, la DAPS a connu de grandes difficultés pour faire avancer la réflexion au niveau national. Faible capacité des membres de la commission, instabilité institutionnelle, manque de réalisme du calendrier de travail au regard aux enjeux d'une réforme foncière, complexité des mécanismes et des outils à mettre en œuvre pour répondre aux enjeux, manque de reconnaissance et d'impulsion de la part de l'Etat, faible association des capacités d'expertise locale et des acquis existant au niveau des différents acteurs ont fait partie des principaux écueils rencontrés par le groupe thématique pour la bonne réalisation de ses travaux. Après plus de 4 ans de travaux, le groupe thématique sur le foncier est en train de redéfinir une méthodologie de travail qui permette d'associer toutes les parties prenantes et de redéfinir un calendrier d'action plus réaliste. L'arrivée d'échéances majeures telles que les élections présidentielles dans moins de deux ans ne constitue cependant pas un élément facilitateur pour traiter un sujet aussi sensible que le foncier.

Figure 5 : La période 2009-2012 : Un retour à la concertation avec les OP et OSC ?



4.6 UN RETOUR DES OP ET OSC DANS LE DEBAT NATIONAL SUR LE FONCIER ?

Exclu de certains espaces de concertation comme la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, le CNCR est aussi ignoré des programmes lancés par le Gouvernement, tels que le Plan REVA² (Retour Vers l'Agriculture) ou la GOANA³ (Grande Offensive Pour l'Abondance, la Nourriture et l'Alimentation). Ces deux programmes sous-entendent que les terres du Sénégal ne sont pas suffisamment mises en valeur par les paysans et qu'il faut que tous les Sénégalais qui le souhaitent puissent disposer de terres afin de développer le capital productif du pays.

Ces programmes ont été perçus par les paysans et par leurs organisations comme dangereux et sources d'éventuelles spoliations des terres. En effet, sous couvert d'un combat pour réduire l'insécurité alimentaire dans le pays, la GOANA a tenté de contourner la loi existante (Loi sur le Domaine National) en demandant aux préfets d'attribuer des terres aux sénégalais (hommes politiques, hauts fonctionnaires, hommes d'affaires) qui disposaient de moyens pour les mettre en valeur. Cette disposition faisait entorse à deux principes fondamentaux de la LDN, à savoir que les terres (i) sont affectées sur décision du Conseil Rural et (ii) réservés aux ressortissants des communautés rurales. Ces faits ont largement été dénoncés par les organisations de producteurs et leurs alliés.

Depuis lors, des inquiétudes apparaissent dans les régions les plus productives du pays, notamment les zones irrigables (Delta du fleuve Sénégal, Bassin de l'Anambé), quant aux phénomènes d'accaparement de terres par des acteurs appartenant aux élites politiques, religieuses ou au monde des affaires. Très mal informées des attributions foncières qui sont effectuées sur leur communauté rurale, du fait de l'inexistence de registres fonciers et de procès-verbaux enregistrant des affectations, les organisations de producteurs se remobilisent sur les questions foncières. Ce mouvement est accompagné par les organisations de la société civile (Action Aid, Enda Pronat, RADI) qui militent pour une plus grande transparence dans les transactions foncières et la préservation des droits des exploitations familiales.

Encadre 10 : Acquisitions foncières à vaste échelle et enjeux fonciers pour les exploitations familiales

A partir de 2009, avec l'accélération du phénomène d'« accaparement des terres » observé au niveau mondial suite à la crise alimentaire de 2008, les organisations de producteurs, la société civile et les ONG réinvestissent la question foncière et développent un plaidoyer spécifique. Bien que la situation au niveau national soit mal connue et l'ampleur réelle du phénomène incertaine, plusieurs indicateurs et notamment la sortie en 2010 d'un rapport de la Banque Mondiale sur la question, alerte de manière générale l'opinion publique et les intellectuels (Touré, 2010).

Des études sont initiées sur le terrain par IPAR, en collaboration avec le CNCR, par Action Aid, et Enda Pronat afin d'arriver à quantifier de manière plus précise les affectations à grande échelle réalisées au bénéfice de personnes extérieures aux communautés rurales. L'absence de tenue des registres fonciers, la faiblesse de l'information des populations locales, l'accès difficile aux actes de cession et la sensibilité de cette question, rendent ce travail d'investigation extrêmement difficile.

L'enjeu pour les organisations de producteurs et de la société civile est maintenant de passer de la dénonciation et du plaidoyer à une participation aux cadres de discussion pour l'élaboration de propositions de

² Après avoir ignoré le CNCR, le gouvernement est revenu à de meilleurs sentiments suite à la rencontre entre le Président de la République et le Président du CNCR.

³ Lors du lancement de la GOANA, seul l'administration (Ministères, Gouverneurs, Préfets) ont été conviés.

réforme foncière sécurisant les exploitations familiales. Au niveau régional, le ROPPA a réussi à faire intégrer cette problématique dans le plan d'investissement régional de la CEDEAO pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. Il a également été mandaté pour conduire une étude dans la sous-région sur la sécurisation foncière des exploitations. Au Sénégal, il s'est appuyé pour cela sur le CNCR, qui a confié la réalisation de cette étude à l'IPAR. Au niveau national, l'enjeu réside donc aujourd'hui dans la pleine participation et la capacité qu'auront les organisations de producteurs à formuler des propositions qui soient partagées par les autres acteurs et appropriées par le Gouvernement.

L'un des cadres privilégiés pour une bonne intégration des préoccupations des organisations de la société civile dans les réflexions peut résider dans leur participation aux travaux du groupe thématique foncier animé par la DAPS pour la préparation d'une loi de réforme foncière. Ce groupe rassemble des représentants des administrations, des organisations professionnelles, des acteurs de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement concernés. Il constitue à ce titre un cadre de concertation sur le foncier et un lieu privilégié d'information, d'échanges et de négociation. Toutefois, l'articulation des travaux de ce groupe avec la commission logée à la Présidence pose problème.

La dernière rencontre de ce groupe s'est tenue en avril 2010 durant quatre jours et a réuni 40 participants provenant de différents organismes :

- des directions de l'administration (le Cabinet du Ministère de l'Agriculture, la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques, la Direction de l'Horticulture, la Direction du Cadastre, la Direction de l'Agriculture, la Direction de l'Élevage, la Direction de l'Environnement et des établissements classés, la Direction des Collectivités locales, la Direction Impôt et Domaine, la SAED, etc.)
- des projets et Agences de l'Etat (Agence REVA, PDMAS, PADERCA, PADERBA, PROCAS, ANACR, APIX, Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal),
- d'organisations non gouvernementales (Hub Rural, ENDA PRONAT, CONGAD, MCA)
- d'institutions de recherche (CIRAD, l'UGB de St Louis)
- d'associations de producteurs (Conseil National des Maisons Des Eleveurs, FENAFILS, CNCR, FONGS)

Bien que les organisations de producteurs et organisations de la société civile participent à ces travaux, elles demeurent minoritaires au sein du groupe thématique, et pourraient utilement renforcer leur représentation.

Du point de vue de l'Etat, il semble en effet y avoir une volonté d'accélérer le processus et de commencer à se doter de nouveaux outils de gestion foncière. Lors de sa dernière réunion en juin 2010, le Conseil Présidentiel de l'Investissement s'est engagé pour la création d'une structure d'aménagement foncier et d'équipement rural. Elle serait chargée de s'occuper d'aménagement foncier, d'appuyer les investisseurs potentiels dans leurs relations avec les communautés rurales et éventuellement aussi de travailler à une finalisation de la loi sur le foncier. Les travaux menés avec la SAED dans la Vallée du Fleuve Sénégal (POAS et Charte du Domaine Irrigué) incitent l'Etat à encourager ce type d'approche (expérimentation locale et mise en œuvre d'instruments) plutôt que de continuer à mener des réflexions, par nature complexes, demandant un fort niveau de concertation, et s'inscrivant dans la durée. Plusieurs nouveaux financements, en provenance de la Banque Africaine de Développement et de la Banque Mondiale, semblent également se profiler afin d'initier la mise en place d'un cadastre rural et faciliter le développement de l'entrepreneuriat agricole, en se basant sur une approche « chaîne de valeur ». La Banque Mondiale négocie présentement avec l'IPAR les termes de référence pour la réalisation d'une étude sur les systèmes agraires et fonciers.

Après une phase de participation intense aux réflexions nationales sur le foncier, entre 2000 et 2004, les organisations de producteurs ont eu du mal à gérer leur implication sur la question foncière dans la durée. Après avoir formulé une dizaine de propositions paysannes phares qui prennent bien en compte les enjeux fonciers du point de vue de l'agriculture familiale, ces propositions ont eu du mal à être défendues et à s'imposer dans le débat public.

L'Etat, de son côté, a mis en place un groupe de travail thématique pour la mise en œuvre de la LOASP, chargé de préparer les textes d'une réforme foncière, mais sans changer de ligne politique dans ses discours et dans le soutien apporté aux projets visant à favoriser les investissements directs étrangers. La priorité demeure au développement de l'agrobusiness et à la facilitation et sécurisation de l'accès au foncier pour les investisseurs de capitaux.

5 DE NOUVEAUX ESPACES DE NEGOCIATION A INVESTIR ?

5.1 UNE MOBILISATION SOUS-REGIONALE AUTOUR DU FONCIER

Au niveau sous-régional, le CILSS est le premier organisme à travailler sur la question foncière. Il initie sur ce thème de nombreux travaux depuis 1989. Actuellement, le CILSS est porteur d'un projet d'élaboration de charte régionale sur le foncier au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Une feuille de route a été définie en 2006 précisant les trois axes principaux d'intervention à un horizon de dix à vingt ans

Ce n'est qu'à partir de l'année 2009, que le foncier entre plus largement dans les agendas politiques au niveau continental et sous régional. Au niveau continental, l'Afrique vient de se doter d'un Cadre et de Lignes Directrices (CLD) pour les politiques foncières, à l'issue d'un long processus continental de concertations piloté par un consortium composé de l'Union Africaine (UA), de la Banque Africaine de Développement (BAD) et de la Commission Economique pour l'Afrique. Adopté par les chefs d'Etats de l'UA, le CLD vise divers objectifs concourant à promouvoir le développement des politiques foncières en Afrique. Des activités de mise en œuvre du CLD seront initiées par le Secrétariat de la Land Policy Initiative (LPI) dès la fin de l'année 2010. Lors de l'adoption du Cadre et des Lignes Directrices de l'Union Africaine, les chefs d'Etat ont pris divers engagements et lancé un appel aux communautés économiques régionales en proposant plusieurs pistes d'action.

Encadré 11 : Position de l'Union Africaine sur le foncier

Dans leurs engagements en faveur de l'élaboration de politiques foncières, les chefs d'Etats de l'Union Africaine s'engagent à :

- Donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans les pays de l'Union, les lancer et les superviser, quelle que soit l'importance de la contribution des différentes parties prenantes à ces processus, auxquels participent la société civile, le secteur privé et d'autres partenaires ;
- Appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique foncière ;
- Allouer des ressources budgétaires suffisantes pour les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière, notamment le suivi des progrès ;
- S'assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre tels que les personnes déplacées ;
- Renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes, qui méritent une attention particulière.

Source : Déclaration des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine, juillet 2009

Au sein de l'UEMOA, une réflexion avait déjà été amorcée afin d'identifier les enjeux et défis relatifs aux questions foncières, ce qui avait conduit l'organisation sous-régionale à élaborer un plan d'action sur le foncier, validé au cours d'un atelier régional en octobre 2009. Ce plan d'action se décompose en quatre principes d'intervention : (i) prévenir l'accaparement des terres, (ii) mettre en place un observatoire du foncier, (iii) renforcer les capacités des Etats en matière de gestion foncière et (iv) veiller à la synergie des actions développées. Le projet qui retient le plus l'attention des autres institutions concerne la création d'un Observatoire régional sur le foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO). Les termes de référence de l'étude de faisabilité pour la création de cet observatoire sont en cours.

Encadré 12 : Objectifs et missions de l'Observatoire sur le foncier de l'UEMOA

Dans le contexte de l'UEMOA, l'observatoire jouera un rôle d'information, d'alerte en matière foncière et d'aide à la décision en matière d'harmonisation progressive des politiques et d'appui conseil en matière de politique foncière; L'observatoire devrait également contribuer à l'identification concertée de thématiques à approfondir, à la mise en place de groupes de travail et à l'organisation d'ateliers techniques périodiques, en vue de la construction de positionnements communs sur les questions foncières stratégiques telles que celles relatives à la nouvelle ruée les terres ou celles relatives aux changements climatiques. Un autre volet que prendrait en charge l'observatoire serait l'élaboration et l'expérimentation d'indicateurs communs de suivi-évaluation des politiques et législations.

Principales missions de l'Observatoire:

- Constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et assurer la circulation de l'information au niveau des Etats membres de l'UEMOA ;
- Assurer la réalisation et la circulation d'études sur les problèmes fonciers communs ou ressentis par les Etats membres de l'UEMOA et dégager des pistes pertinentes de réponse à soumettre à l'examen des Etats ;
- Favoriser la documentation, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques à partir des expériences pilotes de gestion foncière novatrices ;
- Promouvoir le développement d'indicateurs du foncier et les activités de suivi – évaluation de la mise en œuvre des politiques foncières et législations foncières sur l'espace de l'Union.

Source : UEMAO, 2010

Au sein de la CEDEAO, la réflexion est beaucoup plus récente et a été intégrée comme un enjeu fort au moment de l'élaboration des trois programmes mobilisateurs et du plan régional d'investissement agricole. La CEDEAO a ainsi mis en place une Task Force constituée en partenariat avec les organisations de la société civile et organisations de producteurs. Cette Task Force a pour objectif de l'aider à se doter d'une stratégie en matière foncière en adéquation avec le Cadre et les Lignes Directrices sur les politiques foncières de l'Union Africaine et en articulation avec les initiatives déjà en cours. Une ébauche de cadre d'action a été élaborée en octobre 2010 lors de la dernière réunion de cette Task Force sur le foncier, qui a eu lieu à Dakar. Il s'agit de : (i) disposer de documents de politique foncière, de lois et de textes d'application, (ii) disposer d'une stratégie de mise en œuvre des politiques foncières, (iii) disposer d'un système de suivi-évaluation efficient, (iv) disposer d'un mécanisme de pilotage approprié et (v) mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires au processus.

L'enjeu, pour les organisations de producteurs qui sont, à travers le ROPPA, intégrées dans la Task Force sur le foncier réside donc dans leur capacité à arriver à articuler et coordonner le travail mené par les organisations faitières au niveau de chaque pays et le processus en cours au niveau régional. Il s'agira en effet, au-delà d'une participation active et efficace au sein de la Task Force, de voir en quoi cette présence permet d'aider les organisations faitières à peser davantage dans les processus et choix effectués au niveau national.

Institution	Année	Cadre d'action	Acteurs impliqués
Union Africaine (niveau continental)	2010	Cadre et de Lignes Directrices (CLD) pour les politiques foncières. Ce document a pour but de proposer une vision continentale commune et aborde : (i) les enjeux du foncier en Afrique ; (ii) l'importance du foncier dans le processus de développement national ; (iii) les processus d'élaboration des politiques foncières ; (iv) la mise en œuvre des politiques foncières ; (v) les dispositifs de suivi en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.	Secrétariat du Land Policy Initiative
CILLS (niveau régional)	2006	Charte régionale sur le foncier, composée de : (i) une Déclaration de principes s'articulant autour d'orientations théoriques et morales que les différents pays s'engageront à observer ; (ii) un Programme d'Actions, qui devra comporter des actions d'appui qui pourraient être mises en œuvre par les principales OIG de la sous-région (CEDEAO, UEMOA, CILSS) avec l'appui des partenaires de coopération internationale en vue de soutenir les pays dans cette entreprise.	Comité interne et comité régional associant les partenaires (UEMOA, CEDEAO, ROPPA, Landnet West Africa, CSAO, etc.)
UEMOA (niveau régional)	2009	Plan d'action sur le foncier visant prioritairement à : (i) prévenir l'accapement des terres, (ii) mettre en place un observatoire du foncier (OFAO), (iii) renforcer les capacités des Etats en matière de gestion foncière et (iv) veiller à la synergie des actions développées.	
CEDEAO (niveau régional)	2010	Elaboration d'une stratégie en matière foncière en adéquation avec le CLD et les initiatives en cours, pour aider les pays à : (i) disposer de documents de politique foncière, de lois et de textes d'application, (ii) disposer d'une stratégie de mise en œuvre des politiques foncières, (iii) disposer d'un système de suivi-évaluation efficient, (iv) disposer d'un mécanisme de pilotage approprié et (v) mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires au processus.	Task Force sur le foncier, intégrant le ROPPA et la POSCAO
Ministère de l'Agriculture (niveau national)	2005-2010	Définition d'une nouvelle politique foncière et préparation d'une loi de réforme foncière conformément à l'esprit de la LOASP, assurant : (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 ; (v) la reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur des terres à part entière.	Groupe thématique foncier associant les différents ministères et les organisations de producteurs

5.2 DES TRAVAUX PARALLELES AU SEIN DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ?

Plusieurs indices semblent également indiquer l'existence d'une réflexion interne depuis plusieurs années au sein du Ministère de l'Economie et des Finances. Tout d'abord, en décembre 2002, un projet de loi de réforme de la propriété foncière et ses décrets d'application sont présentés en Conseil des Ministres. Celui-ci n'ira pas plus loin, sur demande du Président de la République, qui avait souhaité que les services du Ministère reprennent le texte et contactent les différents acteurs concernés pour entamer une concertation. D'autre part, en 2003, au moment de la concertation sur la loi d'orientation agricole, des observations écrites du Ministère de l'Economie et des Finances indiquent l'existence d'une réflexion interne au sein du Ministère.

Lors de la mise en place de la Commission Nationale du droit de réforme de la terre, ce groupe de travail jusque-là informel apparaît officiellement et participe aux travaux de la Commission. Cela ira même jusqu'à la mise en place d'une sous-commission, composée exclusivement des directions du Ministère de l'Economie et des Finances, alors que la commission nationale était censée représenter l'ensemble des acteurs concernés par les questions foncières. Du côté du Ministère de l'Economie et des Finances, l'impression des fonctionnaires est que la Commission nommée par le Président empiète sur leurs prérogatives et qu'elle a été constituée sans prendre en compte les travaux préliminaires nécessaires au sein du Ministère, tandis que du côté des autres acteurs, l'impression générale est plutôt que la Commission, loin de représenter et réunir tous les acteurs concernés par les questions foncières, a été accaparée par les cadres du Ministère de l'Economie et des Finances.

Au-delà de documents ayant circulé de manière informelle et qui seraient issus des réflexions de la Commission (les membres de la commission indiquant cependant qu'il n'y a jamais eu aucun document discuté et validé en son sein), il n'y a pas de documents publics permettant d'indiquer le sens des réflexions engagées par cette commission. Depuis la nomination de son président Serigne Diop comme médiateur de la République en 2009, nul ne sait si la Commission existe toujours et si elle continue à se réunir. En interne, la Direction des Impôts et Domaines affirme ne travailler que sur le foncier au sens strict, ce qui exclut les terres relevant du domaine national. Néanmoins, les tentatives de faire passer des projets de loi de modification de la propriété foncière pouvant entraîner une privatisation des terres du Domaine national ou les faire entrer dans le domaine privé de l'Etat demeurent fortes, comme en témoigne le projet de loi 12/2010 portant régime de la propriété foncière, ayant circulé au printemps 2010, et qui, sans l'opposition médiatique de Maître Doudou Ndoye, avocat à la Cour et responsable d'un parti politique, aurait peut-être été adopté sans débat public.

Encadré 13 : Tentatives de réforme de la propriété foncière

« Bien que la loi sur le domaine national ait spolié les Sénégalais des terres de leurs ancêtres en créant un concept de droit public nouveau «domaine national», les populations ont fini par s'accommoder d'une part des immatriculations étatiques, d'autre part de la gestion erratique des conseils ruraux, enfin des accaparements des terres rurales par des personnes qui n'ont jamais arrosé un arbre. L'Etat s'accommodait, à son tour, des procédures limitatives des articles 11 et 13 de la loi sur le domaine national.

Ces textes disent clairement que «les zones pionnières et les zones de terroirs relevant des communautés rurales, ne peuvent être immatriculées par l'Etat que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique».

Or l'article 54 du nouveau Code de l'Urbanisme donne à l'Etat le droit de se constituer des réserves foncières par voie d'immatriculation des terres du «domaine national» et cela sans aucune limitation territoriale ni déclaration préalable d'utilité publique. Ceci est clairement une modification de la loi sur le domaine national insérée dans un code de l'urbanisme dont la préoccupation ne doit se limiter qu'à la manière de construire, et ce au détriment des droits que les conseils ruraux tenaient de la loi sur le domaine national.

Enfin l'article 35 du projet de réforme [soumis en mars 2010 puis retiré, ndr] viendra ajouter à ce qui précède le droit pour un créancier de faire immatriculer les terres du domaine national pour les saisir et les soumettre à la vente aux enchères. Ce qui induit toutes les hypothèses ci-après :

A/ Les Banques et Organismes financiers sont créanciers dans le cadre du droit des garanties actuelles.

Autant l'Etat avait donné à la Snr des garanties réelles sur les créances antérieures (anti-constitutionnelles), autant l'Etat vient aujourd'hui apporter aux mêmes institutionnels des procédures de garanties nouvelles, cette fois-ci par amputation des biens nationaux, relevant de la nation. Cette procédure d'immatriculation au nom d'un débiteur réel, ou débiteur supposé, ou débiteur organisé, ou débiteur fictif, sera placée dans le cadre de l'acte uniforme de l'Ohada sur les procédures de recouvrement. Ce texte supérieur à nos lois autorise un débiteur à vendre lui-même le bien saisi (article 115 et suivants de l'Acte Uniforme Ohada)

Exemple: un bien du domaine national attribué par le Conseil rural à cette personne qui est poursuivie ou «se fait poursuivre». Le bien est immatriculé à son nom. Il pourra alors vendre le titre foncier aux conditions que nul ne pourra réellement connaître. Il pourra aussi simuler le paiement de sa dette organisée et devenir ainsi le propriétaire d'un titre foncier sur le domaine national. [...] L'Etat a-t-il droit, par décret, de céder un titre foncier provenant de l'immatriculation du domaine national ? Non. Chacun imaginera à sa convenance. Les scénarii de fraude à la loi par les créanciers, pseudo-créanciers, débiteurs et esprits malins !

- Quel sera le patrimoine à gérer par les conseils ruraux quand tout aura été immatriculé et privatisé ?
- Que deviendront les paysans du Sénégal lorsque toutes les terres de nos villages auront été titrées et vendues ?
- Que deviendront les commerçants et hommes d'affaires sénégalais à qui il est demandé de retourner à la terre ? à qui il est suggéré de construire des maisons hors de Dakar ? lorsque toutes ces maisons et terres relevant des conseils ruraux auront été rattrapées, titrées et vendues, à l'aide d'une loi nouvelle qui vient rompre le principe d'égalité.

Un projet de réforme de cette envergure ne peut être fait à partir d'un séminaire de fonctionnaires.

B/ A l'heure actuelle, les conseils ruraux ont affecté à des paysans traditionnels ou à des citoyens tout court, des terres du domaine national qu'ils ont mis en valeur ou sont en train de les mettre en valeur.

- Si l'Etat peut permettre par sa loi à un créancier pour la protection de son argent de se retrouver propriétaire d'un titre foncier sur le domaine national, rien ne peut exclure sur le plan politique, moral et historique que les paysans et citoyens ne puissent eux aussi pour la protection de leur épargne se retrouver propriétaire d'un titre foncier sur le même domaine dit national?
- Si une personne bien informée ou bien gratifiée peut, par le jeu de l'article 35 de cette future loi, se retrouver propriétaire d'un titre foncier, en utilisant des procédures légales de recouvrement Ohada, qu'est-ce qui peut justifier que le paysan honnête et le citoyen honnête ne puisse directement transformer leur maison rurale ou leur champs en titre foncier ?

La consolidation de la propriété foncière, motif du projet de réforme, ne doit-elle profiter qu'aux créanciers institutionnels, banques, mutuelles, etc. ? et créer aussi de nouveau gros propriétaires ? J'ai publié «l'injuste misère du monde rural».

Je voudrais ouvrir l'œil du législateur au sens le plus large du terme pour l'équité et pour la justice. Une réforme de la propriété foncière, oui !

Il est temps.

Mais faite par qui ? Mais faite pour qui ? »

Source : L'Etat, la terre et le peuple, Maitre Doudou Ndoye, 2010

5.3 UNE MULTITUDE DE PROJETS AYANT EN TRAME DE FOND LA QUESTION FONCIERE

Depuis quelques années, plusieurs projets se développent aussi dans la Vallée du fleuve Sénégal, afin d'augmenter le potentiel de production et valoriser de nouvelles surfaces irriguées. Ces programmes portent aussi bien sur le développement du potentiel rizicole, que sur le développement des productions horticoles d'exportation. Ils sont tous centrés sur la promotion de l'investissement privé et ont pour préoccupation commune de trouver les moyens de sécuriser les investissements réalisés à travers l'amélioration des mécanismes de gestion foncière.

Encadré 14 : Projets d'aménagement en cours dans la Vallée du fleuve Sénégal

Programme pour un Partenariat Rizicole dans le Delta (3PRD)

Le 3PRD est un programme mis en œuvre par l'AFD, avec l'appui de l'Union Européenne et de son programme de Facilité alimentaire (2008-2011). Il vise à réhabiliter 2500 hectares de périmètres irrigués privés dans la zone de Boundoum, au niveau du Gorom aval. Sur les 2500 hectares concernés, 1000 hectares nécessitent des améliorations, tandis que les 1500 autres hectares sont actuellement abandonnés et demandent des travaux complets de réhabilitation.

Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal (PDMAS)

Le Programme de Développement des Marchés Agricoles, soutenu par la Banque Mondiale (2006-2016), a pour objectif de créer des conditions favorables à l'émergence d'une agriculture marchande moderne et compétitive. Il vise en particulier à permettre aux opérateurs économiques et aux petits producteurs de se positionner avantageusement sur les segments de marché à forte valeur ajoutée à travers : (i) la réalisation d'investissements structurants pour la production, les procédés post-récolte et la mise en marché ; (ii) la mise en place de programmes-pilote à coûts partagés à fort degré d'innovation ; (iii) le renforcement des capacités d'organisations de producteurs et autres associations au niveau de la gestion de la qualité, le développement de systèmes d'information et de veille visant la facilitation des transactions commerciales. Il dispose aussi d'une composante foncière transversale qui concerne : (i) la promotion des POAS pour les communautés rurales ; (ii) l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche pour le cadastre rural ; (iii) l'enregistrement foncier et établissement d'un livre foncier rural.

Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR)

Le PACR est un projet financé par l'AFD (2009-2012) et confié pour sa réalisation à la Direction des Collectivités locales. Il a pour finalité de contribuer aux efforts d'aménagement du territoire, de développement économique local et de renforcement des acteurs de la politique de décentralisation. Il s'agit de favoriser l'investissement et le partenariat public/privé en zone rurale, en articulant des dimensions majeures : la gestion du foncier rural et l'accompagnement du développement économique durable au niveau local. Les actions majeures de ce programme sur les aspects fonciers concernent : (i) l'élaboration de POAS dans les 40 communautés rurales de la Vallée, (ii) leur mise en application dans les 7 communautés rurales de concentration du projet, (iii) l'élaboration d'un système d'information foncière dans la zone irriguée, et (iv) la contribution au débat national sur la réforme foncière.

Millenium Challenge Account (MCA)

Le MCA est un programme financé par les Etats-Unis pour une période de 5 ans (2010-2015). Il a pour objectif de mettre en place un cadre physique et institutionnel susceptible d'inciter l'investissement privé et le développement de l'entreprenariat dans les secteurs créateurs de richesse par la mise en valeur des zones à fortes potentialités du pays. Ce projet concerne 36 000 ha avec jusqu'à 3000 ha de nouvelles zones cultivées. Il comporte quatre volets différents : (i) Routes : assurer la jonction entre les zones de fortes potentialités de productions et les marchés (consommation, exportation, transformation) ; (ii) Hydraulique : Valoriser les ressources en eau pour une production agro industrielle et industrielle compétitive et durable ; (iii) Energie : assurer aux entreprises de production agricole y compris l'élevage et l'agro-industrie un approvisionnement durable en énergie de qualité et à moindre coût ; (iv) Cadre réglementaire et institutionnel : sécuriser l'investissement et promouvoir l'entreprenariat par la mise en place de mécanismes adaptés de résolution des conflits et de gestion du foncier.

Le projet qui aborde la question de la gestion du foncier de la manière la plus aboutie est sans doute le Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR), qui comporte une composante spécialement consacrée à la gestion du foncier, où il s'agit de « doter les Communautés Rurales d'outils, de procédures et de savoir-faire afin de gérer de façon efficace et transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences » (PACR, 2009). Il s'agit d'une part de généraliser l'élaboration des POAS à l'ensemble des communautés rurales de la Vallée et de mettre en place un système d'information foncière (qui s'appuie sur un cadastre et une base de données identifiant chaque affectataire de terres), mais aussi d'accompagner les sept communautés rurales ciblées par le projet dans la mise en application de leur POAS. Pour cela, les communautés rurales pilotes sont appuyées pour mener de larges concertations avec les acteurs du développement local (élus locaux, populations, services techniques, partenaires techniques et financiers, etc.) et définir les investissements prioritaires. Ceux-ci sont souvent destinés à faciliter la cohabitation entre éleveurs et agriculteurs à travers la réalisation d'ouvrages destinés à l'amélioration de l'accès à l'hydraulique pastorale (aménagement des mares, matérialisation des points d'eau, chemins de parcours du bétail), de l'alimentation du bétail (pare-feu, aménagement pastoral) et de la santé animale (parc de vaccination). Des actions d'aménagement du territoire relatives à l'aménagement des zones d'extension des villages, à la signalisation des zones de vocation et de gestion de l'espace sont également envisagées, afin de rendre plus opérationnelle l'application des POAS.

Au niveau du programme du Millenium Challenge Account (MCA), des activités vont également être menées afin de sécuriser les attributions réalisées et inspirer de futures réformes foncières au niveau national. La distribution des terres sera en effet réalisée en plusieurs étapes : (i) un processus participatif sera organisé dans toutes les zones d'aménagement, afin de permettre aux différents acteurs de se mettre d'accord sur les critères d'affectation ; (ii) ce volet sera suivi de la réception des demandes, avec un comité technique qui sera chargé de les vérifier, les apprécier et motiver sa décision ; (iii) les demandes seront ensuite transmises aux collectivités locales qui vont faire leurs affectations. Il est prévu que les communautés rurales soient dotées de registres fonciers et d'une cartographie précise de toutes les occupations pour qu'il n'y ait plus de contestation possible. Le projet a également prévu d'assister les collectivités locales au plan institutionnel, de la formation et du renforcement de capacités pour leur permettre de pouvoir gérer correctement leurs terres. Une attention particulière est accordée aux femmes, puisque le projet annonce une augmentation du taux d'accès au foncier des femmes de 20 à 30%.

Au-delà des espaces officiels de négociation et d'élaboration d'un projet de réforme foncière, il existe d'autres espaces de réflexion, non investis par les organisations de producteurs. Certains sont relativement confidentiels, comme le groupe de travail sur le foncier présent au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, d'autres communiquent largement sur leurs activités ; c'est le cas notamment des projets de développement. Ces espaces de réflexion sont relativement atomisés, au niveau des unités de projets, mais permettent aussi, à travers leur participation au groupe thématique foncier de la DAPS, d'échanger et de partager les expériences menées sur le terrain.

Au niveau continental et sous-régional, les institutions (Union Africaine, UEMOA, CEDEAO, CILSS) se penchent aussi sur la question foncière, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités, pour les organisations de producteurs régionales (ROPPA, Billital Marrobo) de se doter d'outils et de dispositifs permettant d'appuyer les plateformes nationales dans leur travail de réflexion et de plaidoyer auprès de leurs gouvernements respectifs.

6 UN PROCESSUS DE CONCERTATION ET DE FORMULATION DE PROPOSITIONS EXEMPLAIRE

Les analyses menées dans les chapitres précédents ont mis en évidence la contribution du CNCR au processus de réflexion sur la réforme foncière, en ce qui concerne notamment la formulation de propositions. Nous allons approfondir l'analyse en mettant en évidence l'intérêt et le caractère novateur de la démarche mise en œuvre par le CNCR ainsi que les principaux enseignements qui peuvent en être tirés

6.1 UN PROCESSUS QUI ARTICULE LES DIFFERENTS NIVEAUX AUXQUELS SE STRUCTURENT LES OP

Le processus de concertation animé par le CNCR a valeur d'exemple tout d'abord parce qu'il a associé tout au long de son déroulement ses organisations membres en veillant à une articulation dynamique entre le sommet et la base et ensuite parce qu'il a associé en permanence à la réflexion des paysans et des non paysans. Ce processus a été long, puisqu'il s'est étalé sur 3 années, mais cette durée a été nécessaire pour véritablement mobiliser les différents acteurs (qui ont aussi leurs propres activités à gérer) et garantir la qualité de la réflexion. Il peut schématiquement se diviser en plusieurs grandes étapes (CNCR, 2004) :

- **Préparation d'un document d'orientation** : Dans un premier temps, les experts nationaux⁴ appuyant le CNCR ont préparé un document d'orientation à soumettre aux membres du Conseil d'Administration du CNCR. Celui-ci (i) pose les enjeux de la réforme foncière pour l'agriculture paysanne et le monde rural, (ii) présente l'état des réflexions et des propositions existantes (Plan d'Action Foncier, réflexions de l'APCR, travaux de la SAED dans la Vallée, etc.), et (iii) propose des options méthodologiques, le budget nécessaire et l'agenda prévisionnel.
- **Désignation et formation des animateurs paysans** : Les organisations de producteurs ont ensuite désigné, avec l'aide des experts, des animateurs paysans. La principale responsabilité de ceux-ci est d'animer la réflexion au niveau local et d'en présenter et discuter les résultats au niveau régional. Ils ont été formés au cours d'un atelier où il leur a été fourni les supports didactiques nécessaires et matrices d'analyse du foncier (grilles de lecture) mettant l'accent sur les pratiques et dynamiques foncières. Ces outils ont été utilisés au cours d'ateliers test de 4 jours permettant aux animateurs de s'approprier la démarche, avec l'appui des consultants.
- **Animation des ateliers locaux de réflexion sur le foncier** : Chaque animateur a ensuite animé dans sa zone au moins quatre ateliers au niveau des communautés rurales. Les animateurs se sont appuyés sur les organisations locales pour choisir les communautés rurales et réunir les participants constitués d'une vingtaine de paysans et de cinq conseillers ruraux. Les participants ont désigné, à la fin de l'atelier, deux personnes pour les représenter à l'atelier régional. Des assistants désignés pour appuyer les animateurs, ont été chargés de rédiger pour chaque atelier un compte rendu détaillé des débats et des propositions effectuées.
- **Animation des ateliers inter-régionaux de réflexion sur le foncier** : Des ateliers se sont ensuite tenus au niveau régional. Toutes les régions n'ont pas tenu directement un atelier, par soucis d'efficacité, les régions dont les problématiques foncières étaient très proches ont été regroupées pour la tenue d'un atelier « inter-régional ». Ces ateliers ont été co-animés par les animateurs paysans et par les experts.

⁴ Les principaux experts mobilisés à cette période sont actuellement membres de l'IPAR. Il s'agit de Jacques Faye, de Sidy Seck et d'Oussouby Touré.

Les participants ont été constitués des paysans désignés par les ateliers locaux, et des représentants des organisations paysannes de dimension régionale ou départementale. Des représentants régionaux de l'APCR, des représentants des conseils régionaux et des représentants de l'administration régionale ont aussi été invités. Ces rencontres ont été structurées en deux parties : (i) une première partie (d'une durée de 3 jours) a été consacrée à des discussions entre les mandataires désignés par les différents ateliers locaux. Sur la base de la présentation de la synthèse des comptes rendus des ateliers locaux, les participants ont formulé des amendements et des suggestions tendant à compléter ou à améliorer certaines recommandations. Ces discussions entre délégués paysans ont permis d'aboutir à une structuration cohérente des propositions arrêtées en matière de réforme foncière ; (ii) une deuxième partie (étalée sur 2 jours) a permis aux délégués paysans de discuter avec les techniciens et l'administration. Ce débat s'est appuyé sur une démarche novatrice parce que ce sont les paysans qui ont pris l'initiative de la réflexion et élaboré les propositions qui ont fait l'objet des discussions avec les représentants des services techniques. Cette confrontation des points de vue des paysans et des techniciens a permis de définir les axes de convergence et d'identifier les questions faisant l'objet d'un désaccord.

- **Organisation d'un séminaire national sur la réforme foncière** : Les analyses et les propositions des ateliers locaux et régionaux ont ensuite été soumises publiquement au débat au cours d'un séminaire national. Les experts de l'équipe d'animation ont ensuite eu à charge de rédiger le document final sur les enjeux fonciers et les propositions de réforme foncière. Ce document a été validé par le CNCR, avant d'être soumis au gouvernement.

Tableau 1 : Etapes du processus de concertation mené par le CNCR sur la réforme foncière

Etapes	Personnes impliquées	Réalisations
Réalisation d'un rapport sur les enjeux de la réforme foncière	Consultant principal	- Analyse des enjeux d'une réforme foncière, synthèse des problèmes fonciers rencontrés par les paysans, des projets de réforme de la loi et des points de vue des différents acteurs - Proposition d'une méthodologie de démarche de réflexion paysanne
Atelier des élus membres du CA du CNCR	Administrateurs du CNCR	Définition des enjeux d'une réforme foncière pour l'agriculture paysanne et d'une méthodologie de réflexion (3 jours)
Formation d'animateurs fonciers	Leaders paysans Consultants	- Atelier de 5 jours avec 13 leaders locaux choisis par le CNCR - Elaboration d'une grille d'analyse des pratiques foncières - Organisation de 3 ateliers locaux test de 4 jours pour exercer les animateurs et valider la grille d'analyse
Ateliers locaux d'analyse des pratiques locales et d'élaboration de propositions paysannes de réforme foncière	Délégués paysans, conseillers ruraux, présidents de conseil rural	- Animation de 52 ateliers locaux de 2 jours regroupant plus de 200 communautés rurales avec en moyenne 70 participants par atelier - Réalisation de compte-rendus détaillés des discussions et propositions de chaque atelier - Désignation de représentants pour les ateliers inter-régionaux
Ateliers inter-régionaux (1^{ère} partie)	Délégués paysans désignés lors des ateliers locaux, représentants des élus locaux	- Discussion autour des analyses et propositions des ateliers locaux - Synthèse des réflexions dans un document de base

Ateliers inter-régionaux (2^e partie)	Idem + représentants des autorités administratives, des services régionaux sur le foncier, des représentants des sociétés de développement et ONG régionales	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation par les délégués paysans de leur analyse et de leurs propositions - Débat avec les partenaires régionaux - Formalisation et mise en cohérence des propositions par les consultants
Séminaire national	Délégués et élus paysans, représentants de l'administration, des sociétés de développement des ONG et organisations professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un comité de pilotage constitué de représentants du CNCR, des consultants et animateurs fonciers (animation et synthèse des débats) - Animation de 2 ateliers : l'un avec les délégués et élus paysans et politique (2 jours), l'autre avec en plus les représentants de l'administration, des sociétés de développement, des ONG et organisations professionnelles (2 jours).
Remise des propositions aux autorités nationales	Consultants et administrateurs du CNCR	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en forme finale des documents produits - Finalisation des propositions et transmission aux autorités nationales

Encadré 15 : une méthodologie de concertation à la base reproduite pour l'élaboration de la LOASP

La démarche adoptée sur le foncier pour préparer des propositions de réforme ayant montré sa pertinence, le CNCR s'est appuyé sur le même dispositif quand il s'est agi de se prononcer sur le projet de Loi d'Orientation Agricole. Les mêmes animateurs locaux ont alors été mobilisés afin de sensibiliser les producteurs à la base et faire remonter leurs propositions à travers des ateliers locaux, puis inter-régionaux.

Cette démarche ayant déjà été éprouvée, elle a pu se redéployer dans des délais très courts, montrant ainsi qu'un processus de concertation à la base pouvait se réaliser avec une grande efficacité et dans un temps restreint. Il a fallu en effet à peine six mois au CNCR (entre avril et septembre 2003) pour déployer son dispositif et faire remonter sa contre-proposition de loi d'orientation agricole au Gouvernement.

6.2 UNE APPROCHE PARTICIPATIVE

Afin d'être au plus près des pratiques foncières réelles et favoriser l'expression des paysans, le processus s'est appuyé sur des leaders paysans formés à cet effet. Ces animateurs paysans ont été largement mobilisés au sein des organisations régionales de la FONGS, l'organisation la plus ancienne et sans doute l'une des plus actives au sein du CNCR.

Le processus a aussi été appuyé par un petit groupe d'experts nationaux, ayant des compétences affirmées sur les questions foncières et bénéficiant d'une forte confiance de la part des OP, basée sur des valeurs partagées : (i) un spécialiste des stratégies de développement rural, ayant une bonne expérience des questions foncières (chef de mission) ; (ii) un spécialiste du foncier en zone irriguée, ayant une bonne connaissance des questions d'aménagement du territoire et de décentralisation ; (iii) un spécialiste de la gestion des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables.

L'ensemble des organismes et institutions concernées par le foncier ont également été conviés aux rencontres régionales et nationales : élus locaux, services de l'Etat, sociétés de développement, ONG, universitaires, secteur privé, etc. Cette implication d'acteurs extérieurs au mouvement paysan dans les débats a permis d'enrichir significativement les propositions effectuées grâce à la bonne connaissance par les partenaires de la législation actuelle et des conséquences que telle ou telle mesure pourrait avoir. Elle a également conduit à la naissance ou au renforcement de nouvelles relations de confiance entre paysans et fonctionnaires ou élus locaux.

Tableau 2 : Ressources humaines mobilisées pour la concertation organisée par le CNCR

Acteurs mobilisés	Fonctions	Responsabilités	Niveaux d'intervention
50 jeunes lettrés villageois	Secrétaires de séance	Rédaction des compte-rendus d'ateliers	local
13 leaders paysans	Animateurs locaux	Animation des ateliers locaux et co-animation des ateliers inter-régionaux et du séminaire national	local et régional
Délégués paysans, conseillers ruraux et présidents de conseil rural	Participants aux ateliers locaux	Analyse des pratiques foncières et propositions Participation de délégués aux ateliers inter-régionaux	local et régional
Secrétaire général adjoint du CNCR	Représentant officiel du CNCR	Présidence des ateliers inter-régionaux	régional
Représentants des autorités administratives, des services régionaux, des sociétés de développement et ONG	Participants aux ateliers inter-régionaux	Analyse et débat autour des propositions paysannes	régional
1 consultant principal	Spécialiste des stratégies de développement rural	Conception, coordination et animation de l'ensemble du processus Rédaction du rapport final	régional et national
2 consultants associés	Spécialistes du foncier irrigué et de la gestion des ressources naturelles	- Formation des 13 leaders paysans (animateurs fonciers) - Animation des ateliers régionaux et du séminaire national - Rédaction des rapports de synthèse des ateliers régionaux	régional et national
Membres du Conseil d'Administration du CNCR	Administrateurs du CNCR	Validation du programme et de la méthodologie proposés par le consultant principal	national
Association Nationale des conseillers ruraux (ANCR) et Association des maisons familiales rurales (AMFR)	Représentants nationaux des élus ruraux et des MFR	- Association aux discussions aux niveaux local et régional - Participation au séminaire national et à la rédaction des propositions de réforme	national

Encadré 16 : Une participation organisée des femmes et des jeunes

Les ateliers ont été organisés de telle sorte qu'ils assuraient une participation optimale des femmes et des jeunes. En effet, les participants étaient constitués pour un tiers de paysans d'âge adulte, pour un tiers de femmes et pour le dernier tiers de jeunes. Au cours des deux jours, une journée entière était également dédiée à l'expression et l'analyse des problèmes rencontrés par les femmes. Celles-ci avaient alors la parole de manière prioritaire et un moment de débat était aussi consacrée aux jeunes pour leur permettre d'exprimer leurs préoccupations.

Les problèmes rencontrés par les femmes portaient essentiellement sur leurs difficultés d'accès au foncier. Les lois, qu'elles soient légales (loi sur le domaine national), coutumières ou religieuses, sont en effet régulièrement détournées pour limiter l'accès des femmes au foncier à quelques zones de bas-fond. Pour ce qui concerne les jeunes, les questions de partage des terres au moment de l'héritage faisaient partie des préoccupations principales.

La méthode d'analyse des pratiques utilisée au cours des ateliers locaux s'est révélée très pertinente. Les paysans sont parfaitement à l'aise avec cette approche qui consiste à décrire ce qu'ils font, comment ils le font, pourquoi ils le font et quels enseignements et propositions ils en tirent. La méthode permet une confrontation des points de vue entre les hommes, les femmes, en prenant des exemples de conflits ayant eu lieu récemment dans la communauté rurale et pour lesquels plusieurs acteurs concernés sont présents.

Encadré 17 : Une grille d'analyse simple pour l'animation des ateliers locaux

La grille d'animation proposée par les consultants aux animateurs locaux était relativement simple, afin de permettre une utilisation aisée par les animateurs fonciers. Les discussions étaient ainsi divisées en plusieurs séquences :

1. Description des situations agricoles dans les régions
2. Analyse des modes d'accès à la terre (conquête par la guerre, droit de hache ou de feu, transactions coutumières, affectations par le conseil rural, etc.)
3. Identification des contraintes à l'application de la loi sur le domaine national
4. Propositions formulées en matière de réforme foncière

Cette grille d'analyse a aussi permis de grandement faciliter la rédaction et la synthèse des compte-rendus locaux en vue de la préparation des ateliers inter-régionaux. Ceux-ci étaient en effet tous rédigés selon le même modèle, ce qui permettait une comparaison et une synthèse plus facile des contraintes évoquées et des pistes de solution proposées.

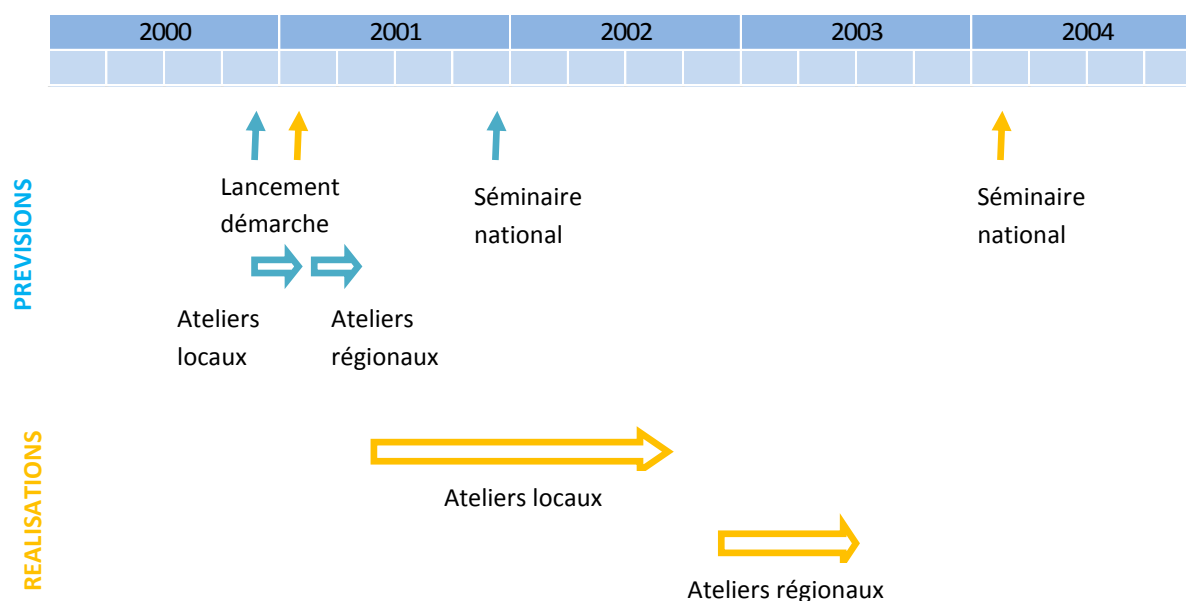
6.4 UNE DEMARCHE QUI DEMANDE DU TEMPS

Bien que prévue sur une période d'un an et demi au départ, la concertation sur le foncier s'est étalée en réalité sur une période bien plus longue. Les raisons de cet étirement des délais sont de plusieurs ordres : succession des élections législatives et locales, difficultés de mobilisation des fonds, disponibilité des consultants, etc.

Les ateliers locaux se sont donc étalés sur plusieurs années. Il s'agissait d'une part de ne pas interférer avec l'agenda des élections afin de dissocier le débat sur le foncier des débats politiques, et d'autre part de laisser le temps aux animateurs d'organiser correctement les débats afin d'en assurer une qualité optimale.

D'autre part, le projet de loi d'orientation agricole soumis aux organisations de producteurs a aussi retardé la restitution de leurs travaux sur le foncier puisque l'essentiel de la mobilisation des OP durant l'année 2003 a été consacré à l'analyse du projet de loi et l'animation d'un processus de concertation à la base en vue d'élaborer une contre-proposition de projet de loi d'orientation agricole (de mai à septembre 2003).

Figure 5 : Calendrier de réalisation de la concertation du CNCR



6.5 LA NECESSITE DE MOBILISER DES RESSOURCES FINANCIERES EXTERIEURES

Afin de mener à bien ce processus à la base, le CNCR a dû mobiliser les ressources financières nécessaires à l'animation du processus et à l'organisation des ateliers.

Pour l'animation du processus, le CNCR a bénéficié d'un fort appui du Bureau d'Appui à la Coopération Suisse, qui a mis à disposition de 2000 à 2004 l'expert principal chargé de l'animation du dispositif. Cette forme d'appui n'était pas nouvelle puisque depuis le milieu des années 90, la Coopération Suisse mettait à disposition du CNCR des experts à plein temps sur les questions de recherche-développement et de formation. Dans le cadre de la préparation et de l'expérimentation du PSAOP, Cheikh Oumar Ba a été détaché au CNCR de 1998 à 2000. C'est aussi la Coopération Suisse qui avait aidé le CNCR à se positionner comme maître d'ouvrage dans le programme PSAOP, en finançant une phase pilote expérimentale de constitution de Cadres Locaux de Concertation des OP (CLCOP) dans trois communautés rurales.

Néanmoins, le CNCR a dû faire appel à d'autres alliés et a aussi sollicité d'autres partenaires techniques et financiers pour la réalisation des ateliers locaux, inter-régionaux, ainsi que pour l'organisation du séminaire national. La Coopération Française, la Coopération Suisse et le Gouvernement du Sénégal ont ainsi participé au financement des ateliers locaux et inter-régionaux. Pour ce qui est du séminaire national, il a pu être financé par des programmes en cours : le PSAOP (à hauteur de 10 000 000 FCFA) et le PACEPA (à hauteur de 6 840 000 FCFA). Des fonds étaient également disponibles au niveau de la Coopération Suisse pour capitaliser l'ensemble de ce dispositif et permettre un retour à la base, mais les conditions de l'époque et le manque de disponibilité des leaders et des consultants impliqués n'a pas permis d'aller jusqu'au bout de ce projet.

Tableau 3 : Budget prévisionnel établi par le CNCR

	Budget prévisionnel (FCFA)	Observations
Atelier des leaders OP et des élus	30 000 000	Passage de 5 à 2 jours
Atelier de partage des résultats avec les autres acteurs	11 000 000	Passage de 3 à 2 jours
Edition du plan d'action	7 000 000	
Atelier inter-régional (par atelier)	3 à 4 000 000	Atelier de 5 jours

6.6 DES PROPOSITIONS ARGUMENTEES ET LARGEMENT PARTAGEES

Une des forces du processus engagé par le CNCR réside aussi dans la capacité qu'il a eu à associer à ses réflexions les acteurs intervenant sur le foncier afin de bénéficier de leur expertise et favoriser leur appropriation des propositions paysannes élaborées. Dès l'organisation des ateliers inter-régionaux, les représentants des autorités administratives, des services régionaux, des sociétés de développement et ONG intervenant sur le territoire ont été conviés. Leur expertise et connaissance du contexte local a permis d'affiner et les propositions paysannes, en vue de tester leur solidité et leur acceptabilité par les autres acteurs non paysans, avant leur présentation au cours du séminaire national.

Le fait d'associer, tout au long du processus, des paysans qui occupaient également des fonctions d'élus locaux a aussi contribué à légitimer le travail réalisé. En effet, dans tous les ateliers locaux, les participants paysans étaient choisis de manière à assurer aussi une bonne représentation des élus locaux. Bien qu'il n'y ait pas eu de processus mené d'un point de vue institutionnel avec l'APCR, les propositions émises par le CNCR intègrent bien les préoccupations des élus locaux en leur permettant d'améliorer leur gestion quotidienne du foncier (fiscalité, droit de préemption du conseil rural, clarification et renforcement des pouvoirs du conseil rural, cadastre des communautés rurales, etc.)

Le processus de concertation mené par le CNCR entre 2000 et 2004 a montré qu'il était possible de concilier une réflexion sur des enjeux complexes avec une consultation des producteurs à la base. La méthodologie adoptée, qui combine une expertise pointue à une animation paysanne réalisée par des leaders issus des différents terroirs, a montré sa pertinence et son efficacité. Elle permet en outre de mener une consultation d'ampleur nationale avec des moyens limités et dont la durée peut être réduite, comme l'a illustré la consultation conduite pour l'élaboration de la LOASP.

Cette expérience montre la possibilité d'une réelle rénovation des modalités d'élaboration des politiques publiques. Jusqu'ici, l'implication des organisations de producteurs a été en effet souvent limitée, celles-ci n'étant conviées en général qu'aux réunions de démarrage et de validation de propositions émises par des techniciens des Ministères ou des consultants mandatés à cet effet. Les gouvernements invoquent alors le plus souvent les difficultés pour les OP à émettre des propositions constructives et à participer activement aux débats.

L'expérience du CNCR sur le foncier et la LOASP a montré qu'il n'en était rien et que les organisations de producteurs étaient capables, pour peu qu'on y alloue les ressources (humaines et financières) et le temps nécessaires, de fournir un travail de qualité et d'être des interlocuteurs avertis dans les débats sur le monde rural.

7 DES NEGOCIATIONS DIFFICILES AVEC L'ETAT DU SENEGAL

L'élaboration par les OP de propositions est une condition nécessaire pour qu'elles puissent participer de façon active et efficace à l'élaboration des politiques publiques reposant sur des compromis institutionnalisés. D'autres conditions doivent cependant être réunies pour qu'une négociation équilibrée avec les pouvoirs publics puisse avoir lieu. Force est de constater que pour la réforme foncière, les négociations avec l'Etat ont été très difficiles jusqu'ici.

7.1 UNE FAIBLE PREPARATION DES LEADERS A LA NEGOCIATION

A l'issue de cet important travail de concertation à la base, d'élaboration de propositions et de partage avec toutes les parties prenantes, les propositions du CNCR ont été transmises aux autorités nationales. C'est alors qu'aurait dû commencer un travail de négociation, afin que ces propositions soient valorisées dans le cadre des travaux menés pour l'élaboration d'une réforme foncière.

Or il s'avère que cette phase n'a quasiment pas eu lieu. Dès juin 2004, avec la promulgation de la LOASP, le CNCR est intégré dans de nombreux groupes de travail. Sept groupes thématiques différents sont en effet mis en place au sein de la DAPS pour préparer l'élaboration des décrets d'application de la loi. Le CNCR est plus particulièrement chargé de travailler sur la question de la protection sociale et y consacre une grande partie de son énergie et de ses ressources humaines.

Bien que le CNCR soit représenté au sein du groupe thématique foncier de la DAPS, il n'est plus le seul représentant des OP (d'autres plateformes nationales comme Forces Paysannes sont également conviées) et ne semble pas occuper une position de leader dans les discussions. Une tentative est faite au niveau du groupe thématique foncier de repartir des propositions du CNCR et de l'APCR pour avancer dans les travaux, mais très vite une autre approche est arrêtée, 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.

Les experts ayant accompagné le CNCR ont l'impression que le groupe thématique n'est pas l'instance dans laquelle peuvent réellement se prendre des décisions, car il n'est pas porté politiquement par le Président de la République et ne mobilise pas les responsables adéquats : les grands directeurs des services de l'Etat n'y participent pas. 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. Tirailés 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 souhaiteraient.

D'autre part, à côté du cadre de discussion organisé par le Ministère de l'Agriculture, des réflexions internes sont menées au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, puis à travers la Commission nationale de réforme du droit de la terre. Les OP ne sont quant à elles par conviées à ces cadres de négociation.

Encadré 18 : L'expérience de la négociation de la LOASP entre l'Etat et les OPA

« Entre 2000 et 2002, une crise agricole, un mécontentement profond du monde rural et la disette obligent l'Etat à prendre des décisions importantes : reprise du dialogue avec les organisations représentatives du monde rural, distribution de vivres de soudure sous le contrôle des OP et des élus locaux, paiement des bons impayés, reprise de dettes de 64 milliards de la SONACOS. Face aux revendications des organisations paysannes et à la grande mobilisation organisée par elles en janvier 2003, le Président de la République promet le vote d'une loi d'orientation agricole. [...]

La Présidence de la République met en place un groupe de travail qui, pendant l'année 2002 et le début de l'année 2003, rédige un avant-projet de loi d'orientation agricole avec l'aide de membres français de la commission franco-sénégalaise sur l'agriculture. Le ministre de l'agriculture est ensuite chargé d'organiser la concertation sur l'avant-projet de loi et veut mener cela dans des délais très courts. Les ministères, les directions nationales, les institutions publiques et privées, les partenaires au développement donnent leurs avis sur le texte.

Le CNCR exige une véritable négociation. Il engage un processus interne de réflexion depuis la communauté rurale jusqu'au niveau national en passant par le niveau régional, élabore une analyse critique de la loi et rédige un contre-projet complet de loi d'orientation agricole et rurale avant d'engager les négociations avec les représentants du ministère pour le compte de l'ensemble des organisations paysannes (3P et Forces Paysannes).

Avant même le démarrage des concertations, les interventions du CNCR dans les médias soutenus par les partis politiques y compris la coalition politique au pouvoir, les élus et la société civile ont convaincu le Président de la République par l'intermédiaire de son premier ministre de retirer les propositions relatives au foncier. Le CNCR avait engagé depuis début 2000, un processus interne de réflexion sur le foncier en vue de proposer à l'Etat une réforme.

Le texte final a repris en grande partie les positions des OP. Elles ont eu gain de cause sur la plupart des points de discussion pour plusieurs raisons. Le CNCR a mené un processus participatif qui a associé tous ses niveaux de représentation : (i) l'ensemble des Comités locaux de concertation des OP (CLCOP) existants à l'époque et les communautés rurales environnantes ont été systématiquement invitées à ces ateliers ainsi que les élus locaux, (ii) toutes les régions ont tenu leur atelier de réflexion clôturé par (iii) un séminaire national avant la désignation d'un négociateur. Il faut aussi rappeler que le CNCR depuis sa création et à la suite de la FONGS, avait mené plusieurs processus de réflexion interne qui l'avaient préparé à des négociations de ce type : réflexions sur l'agriculture familiale en 1993 et 1994, participation à l'élaboration du PSAOP, projet conjoint FONGS\FAO sur les politiques agricoles 1998\1999, participation à la réflexion stratégique sur la formation agricole et rurale 1998\1999, réflexion interne sur la réforme foncière 2000\2003.

Le point principal de désaccord a porté sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'entrepreneuriat agricole et à l'agrobusiness. Ces divergences se reflétaient dans les chapitres concernant les statuts des exploitations agricoles, la réforme du foncier et dans l'allocation des ressources publiques (finances publiques, foncier, eau), entre les différentes formes d'agriculture. Cette divergence de fond n'a pas été réglée de façon satisfaisante par la loi. La question foncière a été en grande partie sortie pour être traitée plus tard. En 2006, une commission nationale de réforme du droit de la terre a été mise en place par la Présidence de la République et le ministère de l'agriculture a aussi mis en place un groupe de travail thématique sur le foncier agricole et rural dans le cadre de la mise en œuvre de la LOASP ».

Source : Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LOASP, IPAR/FONGS, 2008

7.2 UN AFFAIBLISSEMENT DE LA MOBILISATION ET DU PLAIDOYER

L'intégration dans la LOASP des propositions du CNCR, suite à une très forte mobilisation (30 000 ruraux dans le stade Léopold Sédar Senghor de Dakar en janvier 2003) a donné confiance aux organisations de producteurs dans l'établissement d'un dialogue de qualité avec l'Etat. Cette confiance retrouvée a sans doute conduit à un amoindrissement de la mobilisation paysanne et de l'utilisation des médias.

Le contexte national n'aide pas non plus le CNCR à faire valoir ses positions. Une fois écarté le danger que représentait le projet de loi sur le foncier présent dans la LOA, et la LOASP adoptée, la mobilisation paysanne s'est ralentie. En effet, la LOASP prévoyait dans ses textes un délai de deux ans pour préparer un projet de réforme de la loi sur le foncier ; cet allongement du calendrier a eu pour effet de diluer la mobilisation du CNCR.

7.3 UNE REMISE EN CAUSE DE LA REPRESENTATIVITE ET DE LA LEGITIMITE DU CNCR

Le dialogue avec les pouvoirs publics s'est étioilé après la négociation de la LOASP, jusqu'à devenir quasi inexistant. En effet, au lieu de mettre en œuvre les dispositions prévues par la LOASP tout récemment adoptée, les programmes agricoles mis en place par l'Etat à partir de 2004 semblent plus relever d'initiatives présidentielles, sans aucune concertation avec les OP.

Le Président de la République lance en effet de nombreuses initiatives (programmes spéciaux, Plan REVA, GOANA, plan biocarburants), sans réelle concertation avec le mouvement paysan, notamment le CNCR, et sans recevoir leur soutien. Au-delà des bonnes intentions de ces programmes, qui allouent des financements importants à l'agriculture, le CNCR dénonce en effet leur inefficacité (les engrais et les semences n'arrivent pas toujours aux bons destinataires, souvent pas à temps pour respecter le calendrier cultural, les semences et plants distribués ne sont pas toujours de bonne qualité). De plus, le discours présidentiel, porté par le slogan de la GOANA, qui incite tout Sénégalais qui le souhaite à retourner travailler la terre avec l'assurance que les superficies dont il a besoin lui seront attribuées, inquiète fortement les organisations de producteurs. Celles-ci y voient le risque imminent d'accaparement des terres par des élites politiques, économiques ou religieuses et le dénoncent publiquement.

Cette position du CNCR conduira en 2008 à la remise en cause de sa légitimité et de sa représentativité par l'Etat. Le Ministre de l'Agriculture de l'époque, Hamat Sall, a ainsi suspendu officiellement toute activité et dialogue avec le CNCR au motif que celui-ci s'était investi dans des activités à portée politique (participation aux assises nationales en 2008). Ce n'est qu'après une séance de réconciliation à la FONGS (Thiès) suivie d'une conférence de presse que le dialogue a été renoué entre le CNCR et le Ministre de l'Agriculture.

Le retour des OP dans le dialogue politique n'en est pas pour autant amélioré, puisque dès 2009, l'Etat du Sénégal contribue à la mise en place du Syndicat National des Agriculteurs, Eleveurs et Pêcheurs (Japando-Synaep). Avant même que celui-ci ne soit constitué officiellement, il est désigné par l'Etat pour prendre part, en février 2010, au nom de toutes les organisations paysannes, à la signature du Pacte lors de la cérémonie organisée pour la table-ronde nationale sur le PNIA (Plan National d'Investissement Agricole) dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA. La volonté du CNCR de dénoncer cet état de fait lui a valu d'être exclu de la cérémonie de signature. En réaction, le CNCR organise une conférence de presse afin d'expliquer sa position. Cela n'a pas permis d'améliorer la situation et ce n'est ensuite que sur l'insistance des bailleurs de fonds que le CNCR a été invité aux étapes ultérieures de validation et notamment à l'atelier de validation du plan d'investissement agricole du Sénégal organisé en juin 2010.

7.4 UN RETOUR DES OP DANS L'ARENE PUBLIQUE ?

Afin de revenir dans les débats, les organisations de producteurs ont lancé un grand processus de réflexion stratégique sur les exploitations familiales. Initié par la FONGS dès 2008, avec l'appui de l'IPAR et d'experts proches du mouvement paysan comme Loïc Bardebette, ce travail a été concerné le suivi de 700 exploitations familiales membres de la FONGS, afin d'analyser leur productivité. Les résultats de cette analyse ont ensuite été partagés au niveau de chaque zone agro-écologique avec les responsables paysans et les services partenaires de l'agriculture (services déconcentrés, sociétés de développement, collectivités locales) puis au niveau national.

La portée stratégique de cette étude a ensuite incité la FONGS à élargir cette réflexion à l'ensemble du mouvement paysan. Il a donc été décidé avec le CNCR de porter le débat sur la productivité des exploitations familiales au niveau national et sous-régional à travers l'organisation d'un forum paysan.

Encadré 19 : Forum paysan FONGS/CNCR sur l'exploitation familiale

Ce forum a pour objectif de permettre au mouvement paysan autonome de mettre en débat trois messages d'entrée :

1. Les exploitations familiales ont la capacité de nourrir le Sénégal ;
2. Les exploitations familiales seront en capacité de mieux nourrir le Sénégal si l'espace et les ressources naturelles sont mieux gérés ;
3. La contribution des exploitations familiales au développement économique et social des régions sera stimulée si l'évolution des économies et sociétés rurales est mieux orientée.

Ces trois messages d'entrée alimenteront le débat sur la contribution actuelle et potentielle des exploitations familiales, dans la satisfaction des besoins alimentaires des populations sénégalaises et dans la création de richesses. Ils permettront de réfléchir, avec d'importants apports des paysans, sur les conditions de l'amélioration de cette contribution, par : (i) L'affirmation d'une vision et des éléments de politique agricole (politiques d'aménagement, politiques alimentaires, financement, etc.) ; (ii) Des prises de positions (engagements et prises de responsabilité) des paysans et de leurs organisations et des différents acteurs non paysans invités ; (iii) Des interpellations (actant ce qui existe et interpellant sur le respect des engagements pris) et (iv) Une ouverture sur d'autres expériences internationales.

Source : Présentation du forum sur l'exploitation familiale, FONGS/CNCR, 2010

A travers cette nouvelle initiative, les organisations de producteurs arriveront-elles à rouvrir le débat avec l'Etat comme elles ont su le faire au moment de la préparation de la réforme foncière et de l'élaboration de la LOASP ? La stratégie adoptée a déjà prouvé son efficacité et le contexte économique (tension prévue sur les prix des matières agricoles) et politique (arrivée prochaine des élections présidentielles début 2012) y est favorable. Les OP entendent saisir cette mobilisation paysanne pour susciter un débat de fond sur l'avenir de l'agriculture familiale.

Depuis la présentation des propositions paysannes de réforme foncière et la promulgation de la LOASP, la place du CNCR dans l'arène politique semble s'être amoindrie. Faible préparation des leaders à la négociation politique, baisse de la mobilisation populaire et de l'utilisation des médias, exacerbation des tensions avec l'Etat offrent quelques clés de compréhension de l'enlisement de la situation.

Pour le mouvement paysan, l'objectif est donc de renouer un dialogue constructif avec l'Etat, dans un climat difficile où le CNCR est marginalisé au profit du syndicat créé par l'Etat.

L'option choisie par le CNCR, en association avec son organisation membre la plus structurée (la FONGS), consiste donc à reprendre l'initiative en ouvrant publiquement le débat sur le devenir des exploitations familiales et des moyens nécessaires pour créer un environnement favorable à leur développement et à leur modernisation. L'élargissement de ce débat au niveau sous-régional et international vise aussi à s'éloigner des polémiques nationales et à éviter une confrontation frontale entre deux visions de l'agriculture, celle portée par le CNCR et celle promue par l'Etat du Sénégal.

L'expérience des organisations de producteurs sénégalaises dans le processus de réforme foncière a montré qu'il était possible, même sur des sujets relativement complexes et faisant appel à des expertises très pointues (connaissances juridiques, maîtrise de la réglementation sur la propriété foncière, la gestion des ressources naturelles, etc.), de mener une réflexion paysanne associant les producteurs à la base. Le processus mis en place, qui associe une expertise externe à un dispositif d'animation constitué de paysans locaux, a montré toute sa pertinence et son efficacité. La reproduction du même dispositif pour l'élaboration de la LOASP illustre bien ce fait et ouvre de nouvelles perspectives quant à l'implication des organisations de producteurs dans l'élaboration des politiques publiques.

Néanmoins, malgré tous les efforts réalisés pour formuler des propositions paysannes partagées avec les acteurs du monde rural, le processus semble se trouver dans une impasse. Le projet de réforme foncière est encore peu avancé et accuse déjà plusieurs années de retard par rapport aux ambitions et échéances fixées dans la LOASP. Les organisations de producteurs ont en effet été peu outillées pour négocier leurs positions avec l'Etat et être moteur dans l'avancement des travaux du groupe thématique foncier mis en place au sein de la DAPS. Elles ont essayé de faire ce que leurs capacités leur permettaient pour participer au processus de réforme foncière, même si elles ont connu des faiblesses (manque de suivi des actions). Du côté de l'Etat, les dispositions institutionnelles actuelles semblent en revanche largement insuffisantes pour permettre la préparation concertée d'une réforme du foncier qui, de par sa nature complexe, doit d'une part impliquer plusieurs ministères et ne peut être pilotée efficacement que par l'un d'entre eux mais doit aussi d'autre part reposer sur un dialogue favorisant l'adhésion (toujours problématique) des ruraux aux décisions qui seront prises.

L'absence actuelle de dialogue résulte aussi et peut-être surtout de la volonté des pouvoirs publics de privatiser les terres pour favoriser l'agrobusiness et l'urbanisation au détriment de l'agriculture familiale, considérée comme « archaïque ». L'idée s'est en effet communément répandue, que l'insécurité foncière constitue un frein à l'investissement, ce qui permet de justifier une réforme allant dans le sens d'une privatisation. Les travaux de la Commission Nationale de Réforme du droit de la Terre, le projet de loi de 12/2010 portant réforme de la propriété foncière, ainsi que les pistes de réformes institutionnelles envisagées par le Ministère de l'Agriculture semblent tous aller dans ce sens. Les organisations de producteurs n'ont pas réussi à faire intégrer leur point de vue et leurs préoccupations par l'Etat, dont la stratégie reste prioritairement axée sur la sécurisation foncière des apporteurs de capitaux souhaitant investir dans l'agriculture, qu'ils soient sénégalais ou pas.

Le problème principal réside dans l'absence de débat de fond sur la question. Depuis le démarrage du processus en 1996 avec le Plan d'Action Foncier, les organisations de producteurs ont été les seules à mener une réflexion approfondie sur les enjeux d'une réforme foncière, et à proposer des outils et mécanismes qui tiennent compte à la fois des besoins de modernisation de l'agriculture, de la préservation des ressources naturelles et du renforcement des collectivités locales.

Depuis lors, les autres acteurs (secteur privé, Etat) tentent plus de légitimer la nécessité d'une privatisation du foncier, en tenant un discours qui consiste à poser la gestion actuelle du foncier comme un frein à l'investissement privé (et par conséquent au développement économique du pays et à la création d'emplois). Cette posture a ainsi permis à une catégorie d'acteurs, de concert avec certains élus locaux et services de l'Etat, de se positionner à la marge de la légalité en s'émancipant des principes fondamentaux de la loi sur le Domaine National, sans qu'il soit nécessaire d'attendre une véritable réforme foncière.

9 ELEMENTS DE CONCLUSION GENERALE – ANALYSE CROISEE DE DEUX PROCESSUS

En guise de conclusion, nous proposons de dégager les points clés du processus analysé afin de souligner quelques enseignements dans une perspective comparative. En effet, un travail similaire a été réalisé sur le thème de la négociation des Accords de Partenariat Economique (APE) au Sénégal⁵. Il est intéressant de mettre en relief quelques caractéristiques de ces deux processus de négociation et de la façon dont les OP s’y sont engagées.

Nous effectuerons donc une analyse transversale qui distinguera trois aspects spécifiques : (i) la morphologie de la négociation, où il s’agira de s’interroger sur les formes et caractéristiques de la négociation et leurs conséquences sur la mobilisation des OP ; (ii) les stratégies de mobilisation des ressources des OP. Face au défi de la négociation, comment les OP ont-elles combiné les différentes ressources dont elles disposent ou qu’elles ont pu mobiliser ? (iii) enfin, on s’interrogera sur les interactions entre les OP et l’Etat, qui sont toujours une composante déterminante du processus de négociation.

9.1 DES NEGOCIATIONS A LA MORPHOLOGIE COMPLEXE

Comprendre l’engagement d’une organisation ou d’un mouvement paysan dans un processus de négociation nécessite de bien comprendre la nature de ce processus, sa « forme », dans l’espace et dans le temps. Trois caractéristiques principales peuvent être analysées à cet effet :

Etendue de la négociation dans l’espace (niveau géographique et lieux de la négociation)

Pour les APE, on a affaire à une négociation internationale entre l’UE et la CEDEAO. Il existe un double éloignement puisque c’est une négociation internationale conduite par un ensemble de pays, dont le Sénégal. Le défi pour le mouvement paysan sénégalais est donc double : il s’agit (i) de faire pression à l’échelon régional (via le ROPPA) sur l’interlocuteur direct de la négociation (la CEDEAO) et (ii) de « faire équipe » avec son gouvernement dans l’espoir que celui-ci défendra des positions proches des siennes. Cette seconde attitude n’exclut pas un travail de pression et d’influence mais dans cette configuration particulière, le mouvement paysan national est plutôt dans une relation ambivalente d’alliance/tension avec son gouvernement et son administration.

Dans le cas de la réforme foncière, la négociation se situe dans l’espace national, et concerne principalement des acteurs nationaux (collectivités locales, Etat, organisations de producteurs, secteur privé). Le mouvement paysan est alors dans une interaction directe avec le gouvernement qu’il entend influencer pour faire prendre en compte ses positions. Cependant, il existe aussi une multitude d’espaces de réflexion et de négociation, du niveau local (projets et opérations pilotes menés dans la Vallée du Fleuve Sénégal) au niveau national (Commission Nationale de Réforme du droit de la Terre, Groupe thématique foncier, travaux du Ministère de l’Economie et des Finances), voire sous-régional (CILSS, UEMOA, Task Force de la CEDEAO). Cette multiplicité d’espaces de réflexion peut poser problème dans la mesure où les OP ne peuvent tous les investir et où elles sont exclues de certains d’entre eux.

Etalement et rythme de la négociation (temps et processus)

Une autre caractéristique à prendre en compte est la temporalité du processus. La négociation est-elle bornée dans le temps par une échéance claire ? C’est le cas pour les APE. En cas de désaccord, la stratégie du

⁵ Hrabanski M., Pesche D., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE, CIRAD, 50 p.

mouvement paysan peut alors consister à faire pression, avec d'autres, pour repousser ces échéances et gagner du temps. Dans les deux cas (foncier et APE), la négociation s'étale sur plusieurs années. Cette caractéristique particulière rend difficile l'engagement du mouvement paysan car il n'est pas aisé de mobiliser les ressources d'une organisation dans une durée aussi longue : plus ou moins rapidement, les membres de l'organisation peuvent avoir le sentiment que leur organisation piétine, qu'elle a peu de résultats, que les décisions se prennent de toute façon,... Le travail de mobilisation consiste alors à « créer » des événements (mobilisation ponctuelles, études réalisées), calés sur des temporalités propres du processus de négociation, et qui peuvent contribuer à remobiliser les énergies au sein du mouvement paysan et autour de lui. La durée d'une négociation n'est pas linéaire et il faut s'interroger sur les rythmes de la négociation qui comporte nécessairement des périodes d'accélération, d'interactions plus intense et des temps morts. Les périodes de plus grande intensité dans la négociation correspondent souvent à des échéances précises, jalonnées par des résultats provisoires (documents d'étapes, position de négociation). Ces périodes constituent parfois des opportunités pour remobiliser des énergies mais sont aussi des moments de risques et de fragilité car l'organisation paysanne est amenée à s'exposer, à dévoiler, au moins en partie, ses atouts et ses faiblesses et limites. De plus, un processus de négociation est rarement unidimensionnel : non seulement il y a des moments forts mais aussi des moments où la négociation se fragmente, ou il faut être sur plusieurs fronts. Pour les APE, les discussions sur les produits sensibles étaient simultanées de celles sur les « règles d'origine » et sur le tarif extérieur commun de la CEDEAO. Pour des organisations disposant de ressources humaines qualifiées très limitées, cela devient vite un fort handicap et cet éclatement des thèmes et lieux de négociation entraîne un décrochage partiel des OP par rapport au processus. La logique d'alliance peut venir compenser partiellement ces difficultés mais cela suppose une forte proximité entre les organisations concernées. Pour le foncier, les OP ont connu les mêmes problèmes. Après le vote de la LOASP, différents groupes thématiques ont été constitués afin de préparer les décrets d'application de la loi, l'un d'entre eux étant chargé de préparer une réforme du foncier. Le CNCR ayant été en plus chargé d'animer plus spécifiquement l'une de ces thématiques (protection sociale), il a eu d'autant plus de mal à continuer à se mobiliser sur les autres dossiers, et notamment sur la question foncière.

Nature de la thématique : spécificités et proximités

Le thème d'une négociation est plus ou moins proche des préoccupations des membres des organisations. Il sera ressenti avec plus ou moins d'acuité selon cette proximité. Parler des questions foncières touche directement tous les agriculteurs et les éleveurs car cela renvoie pour eux à des problèmes concrets, de vives tensions au sein du village et parfois même au sein des familles. Cette proximité du vécu, sur les questions foncières, confère à cette thématique un caractère sensible qui permet au mouvement paysan de disposer d'un potentiel de mobilisation important car les membres sont très directement concernés. On dira que le thème est très spécifique. C'est aussi le cas par exemple d'une négociation que le CNCR avait conduit en faveur d'une baisse des taux d'intérêts du crédit agricole : le ciblage pointu du thème et son lien très direct avec le vécu des agriculteurs avaient alors facilité une mobilisation forte.

Concernant les APE, la thématique renvoie aux règles plus générales du commerce international. La négociation sur les APE est enchâssée dans l'ensemble des négociations sur le thème « commerce et développement », dont elle ne constitue qu'un épisode. En effet, les APE s'inscrivent dans la dynamique plus large des accords commerciaux (GATT puis OMC) dont elle constitue une déclinaison. Il existe de plus une dimension politique et institutionnelle à cette négociation puisqu'elle concerne aussi la redéfinition des relations partenariales entre l'UE et les pays ACP, qui comprennent des instruments divers (FED,...) dont les accords APE ne sont qu'un élément. Cette double dimension (enchâssement dans l'agenda international commerce et développement, enchâssement dans les relations partenariale UE/ACP) confèrent à la négociation sur les APE une complexité qui rend plus difficile l'engagement des membres du mouvement paysan. De plus, c'est une négociation qui suppose une connaissance technique très pointue dont seuls

quelques experts et hauts fonctionnaires peuvent se prévaloir. Enfin, il n'est pas évident pour l'agriculteur et l'éleveur de saisir clairement les effets du commerce international car ceux-ci se combinent avec d'autres facteurs institutionnels, économiques et politiques (désengagement de l'Etat, libéralisation des filières nationales,...) et ses impacts sur la vie quotidienne sont parfois difficiles à appréhender directement même s'ils sont bien réels et importants. Ainsi, les conditions de la mobilisation pour le mouvement paysan suppose de faire un travail de « cadrage », de problématisation, qui mette en avant de façon marquée l'importance et les enjeux de la thématique. On pourrait dire que plus la thématique est perçue comme « éloignée », multidimensionnelle et complexe, plus le travail de problématisation tend à la simplifier pour faciliter la mobilisation. Dans le cas des APE, la thématique, pour avoir une visibilité au sein du mouvement paysan, est construite dans le cadre plus large d'une position critique par rapport au processus de libéralisation et aux modalités de sa mise en œuvre, à la fois aux échelles nationale et internationale.

9.2 DES LOGIQUES INDISPENSABLES DE MOBILISATION DES RESSOURCES

Le travail d'influence des OP passe en grande partie par des logiques de mobilisation de ressources combinées, de différente nature : ressources humaines, financières, politiques et sociales sont mises en mouvement pour influencer sur le processus de négociation.

En premier lieu, les ressources humaines constituent l'atout principal mais aussi souvent le point faible des organisations, mais l'importance de cet atout varie selon le sujet de la négociation. Dans le cas du foncier, chaque agriculteur a une expérience de la question et peut la partager, moyennant des méthodologies de travail permettant la communication et l'expression. Dans le cas des APE, on a affaire à une thématique complexe et très technique, qui requiert des compétences étendues et des connaissances larges sur les affaires internationales, le commerce, le droit,... Le recours à l'expertise devient un impératif et, le plus souvent, c'est une expertise externe qui est mobilisée. L'articulation entre ces connaissances extérieures et l'organisation se fait par le biais des responsables paysans et des salariés impliqués dans les dossiers. Une question centrale est celle de l'apprentissage : comment faire en sorte que le recours à l'expertise permette progressivement un renforcement des capacités de l'organisation dans le domaine concerné ?

En second lieu, les ressources financières sont essentielles pour soutenir un processus d'influence. C'est une question qui devient d'autant plus sensible que le processus s'étire dans le temps. Si la négociation est relativement ponctuelle, l'organisation peut mobiliser des ressources financières propres ou à l'extérieur. Quand le processus se déroule sur plusieurs années, comme cela a été le cas aussi bien pour le foncier que pour les APE, cela fragilise les OP qui ont du mal à trouver des soutiens dans la durée : faire financer un séminaire ou une étude est toujours possible mais soutenir le recrutement de ressources humaines sur plusieurs années et beaucoup plus difficile ! On constate d'ailleurs que pour la négociation des APE, les OP ont dû faire appel ponctuellement à des organisations « alliées » que sont les ONG. Un autre paradoxe s'exprime régulièrement : d'un côté, la diversification des financements est un gage d'indépendance plus grande mais, d'un autre côté, cela consomme souvent plus d'énergie car la mobilisation de ces ressources financières multiples nécessite un travail relationnel et administratif démultiplié. D'une manière générale, la question des ressources financières pérennes pour les OP se pose de façon récurrente et il est illusoire de penser que les OP pourront dégager de leurs membres les ressources financières suffisantes pour soutenir leur participation efficace au processus de définition des politiques publiques.

« La participation effective des ruraux dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques qui les concerne entraîne une plus grande pertinence et efficacité de ces politiques, une plus grande appropriation. On peut considérer que la représentation des intérêts des ruraux est donc un bien « quasi public » (De Janvry et Sadoulet, 2003). On peut aussi considérer que l'existence de cadres de dialogue et de négociations plus équilibrées entre acteurs sont des facteurs importants de paix sociale. Ces deux arguments militent en faveur de

la mise en place de mécanismes de financement durables des OPR qui leur permettraient de bénéficier de soutiens publics dans la durée (nationaux comme internationaux) tout en préservant leur autonomie politique (Pesche, 2006) »

Une autre ressource essentielle pour une organisation représentative est son capital politique. C'est une notion complexe, qui repose sur de nombreux facteurs et qui suppose une légitimité perçue comme telle aussi bien par ses membres (en interne) que par d'autres acteurs externes, alliés ou adversaires. Plusieurs éléments fondent ce capital politique :

- la crédibilité acquise par les organisations à travers leur fonctionnement, leurs actions dans la durée et les résultats obtenus, tant auprès de leurs adhérents (crédibilité interne) que vis-à-vis des acteurs extérieurs (crédibilité externe). On voit mal une OP disposer d'un capital politique sans un minimum de crédibilité
- la légitimité, qui est le droit reconnu aux responsables des organisations de parler au nom des paysans et de les représenter. Ce droit doit, en premier lieu, être reconnu par les adhérents des OP mais il doit aussi l'être par les acteurs extérieurs avec lesquels les responsables négocient. Cela n'est pas facile car certains acteurs extérieurs ont une vision fluctuante de la légitimité : ils la reconnaissent aux responsables à certains moments et la leur dénie à d'autres.
- les alliances que les OP ont su nouer entre elles (l'importance du CNCR vient du fait qu'il regroupe la majorité des fédérations nationales et dont les adhérents sont aussi des citoyens..) et avec des acteurs extérieurs qui partagent (ou sont proches) des analyses et de la vision de l'agriculture dont sont porteuses les OP.

Ce capital politique n'est pas acquis d'emblée ; il se construit dans la durée et peut fluctuer en fonction du contexte : il s'entretient et se nourrit régulièrement et c'est une partie importante du travail des leaders que de le faire « fructifier ». Dans ce domaine, les processus de consultation ou de participation, comme ceux qui se sont déployés pour la négociation sur le foncier, contribuent souvent à entretenir voir développer le capital politique de l'organisation. En effet, consulter la base ne correspond que rarement à l'objectif unique de faire remonter des propositions mais est souvent aussi l'occasion de partager les analyses, informer les membres des positions de l'organisation, faire en sorte que les visions portées par les leaders soient mieux partagées. En résumé, conforter la consistance de l'organisation en renforçant son capital politique. Parler de capital politique permet d'évoquer l'idée que ce capital peut être utilisé ou échangé dans les processus de négociation. En effet, le capital politique permet d'accroître la capacité de pression d'une organisation en lui permettant de mobiliser des individus pour une manifestation mais aussi de manière plus indirecte, en lui permettant d'être invité à un colloque ou un séminaire international pour présenter ses vues, et gagner encore en crédibilité auprès de certains acteurs. Ces processus sont complexes car la crédibilité dépend de celui qui croit et n'est pas non plus « transférable » automatiquement. Etre crédible aux yeux des uns ne signifie pas de l'être aux yeux d'autres.

Enfin, une organisation et ses responsables disposent d'une autre forme de ressources que certains appellent le capital social. Il s'agit de la capacité d'une organisation à nouer des alliances, à construire des collaborations et des partenariats qui lui permettent de mobiliser d'autres ressources pour conforter les siennes. Dans la négociation sur le foncier, les consultations locales ont été organisées de telle sorte à ouvrir une journée de discussion avec des représentants locaux de l'administration, des ONG. Cette ouverture a permis de créer des relations de confiance entre les producteurs et les autres acteurs mais aussi de tester les propositions portées par les OP et renforcer ainsi leurs argumentaires. Dans la négociation sur les APE, le contexte se prêtait beaucoup moins aux consultations locales, vue la complexité et le caractère multidimensionnel des questions traitées. Par contre, les stratégies d'alliances avec la société civile ont été essentielles, même si elles ont

souligné aussi la dépendance que cela pouvait introduire en termes de connaissance des dossiers, d'implication et de formulation des positions.

9.3 L'ETAT, UN PARTENAIRE OBLIGE

Ces différentes ressources mobilisées par les organisations sont souvent combinées dans le cadre de stratégies qui elles-mêmes évoluent en fonction de nombreux facteurs (contexte, changement de personnes dans les organisations, etc.). Les spécialistes de l'analyse des groupes d'intérêts parlent de stratégies « internes » quand l'organisation cherche à collaborer avec l'acteur concerné par la négociation, en général les pouvoirs publics, et de stratégies « externes » quand il s'agit de faire pression, de l'extérieur, sur lui. Dans beaucoup de situation, les organisations combinent stratégies internes et externes.

Pour les APE, le CNCR a investi certaines enceintes de réflexion (les comités animés par le Ministère du Commerce) et a été partie prenante de délégation sénégalaise dans certaines réunions internationales sur le commerce pendant que le ROPPA s'engageait plutôt dans un registre de protestation dans le sillage de la société civile internationale. Ces positions ne sont pas contradictoires mais plutôt complémentaires dans la mesure où l'Etat sénégalais est lui-même engagé dans la négociation avec les autres Etats d'Afrique de l'Ouest pour construire une position défendue par la CEDEAO face à l'UE.

C'est une configuration bien différente dans le cas du foncier. La négociation est principalement nationale et l'Etat apparaît comme l'acteur principal pour le mouvement paysan qui cherche à la fois à éviter des réformes foncières qu'il juge inappropriées tout en construisant progressivement ses propres positions.

Au-delà de leur vocation première, certaines expertises mobilisées par les OP peuvent aussi aider à faire fonctionner des réseaux de relations au sein de l'appareil d'Etat, dans les administrations et parfois aussi auprès d'anciens hauts fonctionnaires déchargés de leurs responsabilités. Les OP, en tant que groupe d'intérêt, doivent cultiver ces relations afin de parvenir à être reconnus comme interlocuteurs crédibles, à se faire entendre (stratégies internes), n'hésitant pas, pour cela, et si c'est nécessaire, à avoir recours à des formes de mobilisations plus directes faisant pression sur l'Etat (stratégies externes). Pour le foncier comme pour les APE, le mouvement paysan Sénégalais a combiné une logique de dialogue avec l'Etat avec une logique de pression ponctuelle (manifestations et rassemblements publics).

D'une certaine façon, le mouvement paysan, comme les groupes d'intérêts agricoles d'une façon plus générale, ne peut se passer de cette relation ambivalente avec les Etats qui constitue une caractéristique centrale du « dialogue social ». L'internationalisation croissante des problématiques (commerce international, environnement, espaces économiques régionaux) ne doit pas faire oublier que l'assise principale des mouvements paysans est encore le cadre national, où ils puisent leur légitimité et l'essentiel de leur ressources humaines, politiques et sociales.

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

Arrêté Primatorial n° 3099 en date du 24 juin 2005 portant nomination des membres de la Commission chargée de préparer une réforme du droit de la Terre

Association des Présidents de Conseils Ruraux (APCR), 1999, Rapport d'évaluation des ateliers régionaux, dossier préparé par Amadou Niang, Cabinet G.T.T. Multi Consult, 37 p.

Benkahla A. Dieye P. N., 2010, Analyse des plans d'investissements agricoles : les cas du Sénégal, du Mali et de la CEDEAO, IPAR/Oxfam, 60 p.

CEDEAO, 2010, Compte-rendu de la réunion de la Task Force sur le foncier rural dans l'espace CEDEAO, 12 p.

Chaboussou A., Ruello M., 2007, Processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : la Loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal, ISRA-CIRAD

CNCR, 2003, Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, compte-rendu de l'atelier régional de Kolda-Ziguinchor-Kédougou, 13 p.

CNCR, 2003, Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, compte-rendu de l'atelier régional de Diourbel-Louga-Bambey, 18 p.

CNCR, 2004, Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, Rapport introductif, 18 p.

CNCR, 2003, Atelier national des organisations paysannes sur le projet de loi d'orientation agricole. Déclaration finale et rapport général, 18 p.

CNCR, 2003, Manifeste paysan, 2 p.

Commission Nationale de réforme du droit de la terre, Document n°3 : Quelques propositions de Réforme sur la Gestion foncière en milieu rural (non daté)

D'Aquino P., Seck S. M., Camara S., 2002, Un SIG conçu pour les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal, 15 p.

Décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours de bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages

Diagne D., 2010, Les organisations de producteurs dans la négociation des politiques agricoles : Agir dans les négociations, 18 p.

Faye J., 2006, Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal, Communication lors du 4^e atelier national des commissions foncières, Niamey, 12 p.

Faye J., 2001, Propositions pour une réforme foncière, 10 p.

Faye J., 2007, Influencer les politiques publiques : l'expérience des OP du Sénégal

FONGS/CNCR, 2010, Présentation du forum sur l'exploitation familiale, 4 p.

Hrabanski M., Pesche D., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE, 50 p.

IPAR/FONGS, 2008, Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LOAPS, 15 p.

ISRA/BAME, 2003, « Regards croisés » sur le projet de LOA, Les Mardis du BAME, 15 p.

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des Collectivités locales

Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

Loi n°98/03 du 8 janvier 1998 portant modification du code forestier et décret 98-164 du 20 février 1998

Loi 12/2010 portant régime de la propriété foncière (projet)Ministère de l'Agriculture, DAPS, 2010, Rapport d'Analyse des enjeux fonciers et des mécanismes de régulation foncière, 19 p.

Ministère de l'Agriculture, DAPS, « Sur quelles bases fonder la réforme foncière » Seconde note de cadrage pour le groupe thématique foncier

Ministère de l'Agriculture, Unité de Politique Agricole, 1996, Plan d'Action Foncier du Sénégal, Cabinet KPMG, Sakhir Diagne, 120 p.

Ministère de l'Agriculture, Direction de la planification et du développement rural, 2000, Canevas de réalisation et contenu minimal d'un Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols, SAED, Programme d'Appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural (PAEL/GER), 9 p.

Niang T., Etude d'un processus national de définition et de mise en œuvre d'une politique publique sectorielle. Le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) du Sénégal, dans « Modalités de dialogue entre société civile et Etat pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de réduction de la pauvreté», réseau IMPACT.

Ndoye D., 2010, L'Etat, la terre et le peuple

Pesche D., 2006, Dynamique d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique subsaharienne

Pesche D., 2009, Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne : le cas du Sénégal, publié dans « Politique africaine » n° 114

République du Sénégal, 1996, Lettre de Politique de Développement Agricole, 40 p.

ROPPA, 2003, Déclaration des plateformes d'OP membres du ROPPA, Atelier régional sur la sécurisation foncière des exploitations, 3 p.

SAED, 2004, Plaidoyer pour une charte du domaine irrigué dans la Vallée du Fleuve Sénégal, 4 p.

SAED, 2007 Charte du Domaine Irrigué de la Vallée du fleuve Sénégal, 4 p.

Seck S.M., Touré O., Ba C.O., Faye J., Diop D., Fall M., 2010, Analyse des pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal – Revue documentaire, IPAR/CNCR, 63 p.

Senghor F., 2006, Nouvelle orientation de la politique agricole : Plan REVA (Retour Vers l'Agriculture). Mise en œuvre des pôles d'ém'rgence agricoles et promotion de l'initiative privée, 16 p.

Stratégie de développement du secteur privé, 2004, Evaluation du niveau de réalisation et réactualisation de la stratégie. Rapport final, 69 p.

Touré O., Seck S. M., Ba C.O., 2010, Acquisitions de droits fonciers à grande échelle au Sénégal. Etats des lieux préliminaires et interrogations. Note conceptuelle, IPAR

UEMOA, Rapport de synthèse de l'atelier de validation de l'étude sur « la question foncière rurale et les défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA », octobre 2009, 4 p.

Union Africaine, 2009, Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine réunis en 13^e session ordinaire à Syrte, 3 p.

Wade A., 2005, Audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux « le Droit à la Terre » Allocution du Président de la République

ANNEXE 2 : PRESENTATION DES PRINCIPAUX ORGANISMES IMPLIQUES DANS LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE

APCR : ASSOCIATION DES PRESIDENTS DE CONSEILS RURAUX

L'APCR a été créée afin de développer une synergie autour de la dynamique locale et devenir l'interface entre les populations et l'Etat pour prendre en charge les préoccupations des populations. L'APCR a été associée à de nombreux projets, en lien avec le CNCR (programme de phosphatage, programme des services agricoles et organisations de producteurs-PSAOP, etc.). Afin d'avoir un portage commun de ces projets, le CNCR et l'APCR ont été amenés à créer en 1995 l'Asprodeb (Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement par la base).

CLCOP : CADRE LOCAL DE CONCERTATION DES OP

Les CLCOP ont été créés avec la mise en œuvre du PSAOP, qui comportait un volet de « renforcement de la représentativité et de l'inclusion sociale des OP ». Il s'agissait de mettre en place des cadres de concertation entre OP au niveau de chaque communauté rurale.

CNCR : CONSEIL NATIONAL DE CONCERTATION ET DE COOPERATION DES RURAUX

Créé en 1993, le CNCR regroupe 28 fédérations et unions paysannes actives dans toutes les filières (agriculture, horticulture, pêche, foresterie, élevage) et représente ainsi des millions de sénégalais et sénégalaises. Le CNCR ambitionne d'être le porte-parole des organisations socioprofessionnelles des ruraux et l'interlocuteur de l'Etat et des partenaires au développement dans la promotion des exploitations familiales et du monde rural.

DAPS : DIRECTION DES ANALYSES, DE LA PREVISION ET DES STATISTIQUES

La Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques est une direction du Ministère de l'Agriculture sénégalais. Elle est chargée de l'analyse, de la préparation, du suivi-évaluation et de l'analyse d'impact des politiques, programmes, projets et actions de développement, ainsi que de la collecte, de la centralisation, du traitement et de la diffusion des informations et statistiques agricoles.

FONGS : FEDERATION DES ONG DU SENEGAL

La Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal (FONGS) est l'émanation de 3 000 groupements villageois. Créée en 1976 sur l'initiative de 9 leaders d'associations paysannes, elle a été reconnue officiellement le 12 octobre 1978 comme une organisation à vocation socio-économique sans but lucratif. La FONGS compte aujourd'hui plus de 150 000 membres actifs regroupés dans 32 associations paysannes de dimensions variées réparties sur l'ensemble des 11 régions du Sénégal.

IPAR : INITIATIVE PROSPECTIVE AGRICOLE ET RURALE

L'IPAR est un Think Tank sénégalais créé en 2008 qui a pour vocation de créer un espace de réflexion, de dialogue et de proposition pour des politiques agricoles et rurales concertées au Sénégal et dans la région ouest-africaine. L'initiative a été suscitée par des spécialistes de l'agriculture et du monde rural qui appuyaient déjà les organisations paysannes et qui étaient intéressés par la création d'espaces permanents de réflexion

prospective et stratégique. Les missions de l'IPAR s'articulent autour de trois axes majeurs : la recherche, le renforcement de capacités et l'animation d'espaces d'échanges et de débats.

SAED : SOCIETE D'AMENAGEMENT ET D'EXPLOITATION DES TERRES DU DELTA DE LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL

La SAED a pour mission principale de promouvoir le développement de l'Agriculture Irriguée dans la Vallée du fleuve Sénégal. Pour atteindre ces objectifs, la SAED remplit deux fonctions de service public : (i) une fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée de l'Etat pour les investissements publics en matière d'aménagement et d'infrastructures hydro-agricoles (aménagements structurants, création et réhabilitation de périmètres comprenant aussi les mesures d'accompagnement telles que la réalisation de pistes, AEP, bâtiments, matériels agricoles, électrification rurale, santé, etc.) ; (ii) une fonction de conseil, d'appui et d'opérateur auprès des différentes catégories socio-professionnelles et institutions chargées du développement local concernées directement ou indirectement par l'Agriculture Irriguée (actualisation d'études d'aménagement, études de faisabilité, avant projets sommaires, avant projets détaillés, dossiers de consultation des entreprises, etc.) Avant le désengagement de l'Etat et la libéralisation des filières, la SAED assurait aussi des fonctions productives et marchandes.

SYNAEP-JAPANDO : SYNDICAT NATIONAL DES AGRICULTEURS, ELEVEURS ET PECHEURS

Le syndicat SYNAEP-Japando a été créé en 2009 sous l'impulsion du président de la République du Sénégal. Il a été constitué dans l'optique d'institutionnaliser la concertation avec l'Etat du Sénégal à travers un interlocuteur unique. Les différentes plateformes nationales, relativement récentes, ont intégré ce syndicat, conformément à la volonté du chef de l'Etat. Le CNCR a de son côté refusé d'intégrer ce syndicat, considérant que ce n'est pas à l'Etat d'intervenir dans la structuration du mouvement paysan et que les OP doivent garder leur autonomie et leur indépendance du pouvoir politique.

Intitulé de l'opération : Projet de Capitalisation des expériences des OP sénégalaises sur les processus de la réforme foncière et des négociations des APE

Nom du demandeur : Initiative prospective agricole et rurale (IPAR)

Noms des partenaires : Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

1. Titre et sigle éventuel

Projet de Capitalisation des expériences des OP sénégalaises sur les processus de la réforme foncière et des négociations des APE – PROCOFA

2. Résumé

L'implication des OP sénégalaises (CNCR, FONGS) lors des négociations des accords sur le partenariat économique (APE) et dans les concertations sur la réforme foncière, a été jugée déterminante dans l'évolution de ces deux processus. Le PROCOFA est une occasion de tirer les leçons de la participation des acteurs et de les partager entre eux et avec les OP de l'Afrique de l'ouest, membres du ROPPA. Les leçons apprises seront traduites en sujets et outils qui serviront à alimenter le programme de formation de leaders paysans en cours dans le cadre du PSAOP2.

3. Contexte de l'opération

De l'avis des OPR, le régime issu de l'alternance du 19 mars 2000 a marqué sa préférence pour l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale longtemps défendue par les paysans. Cette vision s'est illustrée à travers des initiatives présidentielles comme la GOANA, le Plan REVA, les Programmes spéciaux etc. Ce que les OP ont tenté de contenir en se mobilisant pour formuler des contre-propositions. La confrontation entre ces 2 visions a trouvé son apogée dans le cadre du processus d'élaboration de la LOASP. La première mouture de cette loi prévoyait un volet de la réforme foncière. Les paysans se sont élevés contre cette tentative de faire passer la réforme foncière qui les précarise et ont produit des contre-propositions qui ont pesé sur le cours du processus : la Loi a été votée en 2004 sans sa composante foncière qui a été différée faute de consensus. Depuis lors une commission nationale de réforme du droit de la terre a été créée à la présidence de la République, mais ses propositions n'ont toujours pas été officialisées.

Au même moment à l'échelle sous-régionale se déroulait un nouveau cycle de négociation des accords ACP/UE, au sujet des APE. Les OPR sentant une menace peser sur les agricultures paysannes mises en concurrence avec les agricultures du nord, ont mené la lutte au niveau national et à l'échelle sous-régionale, à travers le Réseau des organisations paysannes et des organisations de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Le résultat a été un « non » à la signature des APE, et la reprise des négociations. D'où l'intérêt de capitaliser ces deux expériences de participation paysanne aux négociations des politiques publiques.

4. Finalité de l'opération

Le projet « capitalisation » vise à identifier les conditions de réussite de cette mobilisation multi niveaux (national, sous-régional, international) et à formaliser l'expérience acquise par les leaders dans une perspective de dissémination.

L'équipe constituée pour conduire le travail de capitalisation sera coordonnée par l'IPAR et comprendra le CIRAD Arena et le CNCR.

L'IPAR, outre la coordination d'ensemble, sera chargée de la thématique « Foncier ». Elle mettra à disposition deux experts sénior et un junior pour conduire le processus de capitalisation. IPAR mettra à contribution également son comité scientifique, notamment ceux de ses membres qui interviennent dans le chantier en cours sur la sécurisation foncière, qui lui a été confié par le CNCR et le ROPPA pour 2010-2011.

Le CIRAD prendrait prioritairement en charge le dossier « APE ». Elle mettra à disposition deux chercheurs senior.

Pour sa part, la cellule d'appui technique du CNCR contribuera à la mise sur pied d'un comité de pilotage chargé de superviser le travail. Le CNCR s'engage à assurer une participation active de ses membres, notamment la FONGS, en vue d'une meilleure appropriation du processus par les OPR.

5. Thème du travail de capitalisation

La capitalisation porte sur deux thématiques : les APE et le processus de réforme foncière.

Cette capitalisation sur ces deux thèmes se justifie par cette capacité, plutôt rare, démontrée par les OP sénégalaises à influencer un processus politique dans le sens de leurs intérêts. C'est le combat historique des organisations paysannes sénégalaises et africaines. Cette expérience gagnerait à être connue par les jeunes leaders paysans et les autres plates-formes qui conduisent actuellement des processus similaires en Afrique de l'Ouest.

La réforme foncière envisagée dans la LOASP et transférée à la Commission pour la réforme du droit à la terre fait toujours débat et maintient les OP sur le qui-vive. L'Etat du Sénégal n'a pas totalement renoncé à son option de privatisation des terres agricoles pour privilégier les investisseurs étrangers. Les transactions foncières à grande échelle en cours en Afrique de l'Ouest, à travers le phénomène d'achat de terres, constituent autant de raison de documenter les expériences des OP sénégalaises sur ce dossier.

Les négociations des APE, qui ont démarré en 2002, devaient aboutir au 31 décembre 2007. Toutefois la mobilisation de nombreuses associations, syndicats et ONG du Nord et du Sud dans les pays d'Afrique de l'ouest, y compris au Sénégal, et les réticences de plusieurs gouvernements de la sous-région ont poussé la CEDEAO, alors mandatée par les pays d'Afrique de l'ouest à négocier l'accord au niveau de la sous-région, à refusé de signer les APE.

6. Activités à réaliser

La réalisation du projet (APE et Foncier) se fera à travers les cinq principales activités ci-après :

- Collecte de données primaires : faire le point sur le processus de négociation entre les OPR et l'Etat sur le dossier « foncier » de 2000 à 2009 pour mieux identifier qui a pris part au processus, pour faire quoi et comment... ?
- Réalisation des enquêtes auprès des principaux acteurs impliqués dans les différents processus, à travers des entretiens individuels et collectifs ;

- Organisation d'ateliers de restitution et de partage ;
- Rédactions du rapport final ;
- Elaboration et diffusion de notes synthétiques sur les processus et les résultats.

Ces deux thèmes feront l'objet de deux enquêtes distinctes, mais pour lesquelles une grille d'analyse commune aura été construite au préalable. Ainsi à travers une dizaine de critères, tels que la nature de l'expertise mobilisée, les formes de cette expertise, le type de leaders impliqués, la nature des relations entre le gouvernement et les OP etc., il s'agira de capitaliser sur les expériences des leaders à partir des deux dossiers.

7. Méthode proposée

Le Projet se déroulera en sept grandes étapes :

1. Tenue d'un atelier méthodologique réunissant IPAR, CIRAD, CNCR pour s'accorder sur les principes, affiner la démarche, mettre en cohérence les activités, élaborer les guides d'entretiens et valider l'agenda commun.
2. Réalisation d'un état des lieux à travers une revue documentaire sur les sujets à traiter. Cette étape permettra de recenser les acteurs impliqués dans les processus en question, de faire la photographie de leurs positionnements, de cerner leurs motivations, d'évaluer leur engagement, etc.
3. Réalisation des enquêtes auprès des acteurs ayant pris part aux processus. L'objectif est d'amener les acteurs à reconstituer eux-mêmes le processus de leur implication en vue de s'interroger sur leurs choix et analyses de départ, de questionner leurs décisions d'identifier des erreurs, des points de satisfaction, etc. Seront concernés :
 - Des leaders paysans de premier rang ayant été au cœur des concertations ;
 - Des OP de base impliquées dans les moments de mobilisation pour soutenir et légitimer les positions défendues par leurs mandataires (leaders).
 - Des experts indépendants qui ont accompagné la conduite de ces processus.
 - Des organisations de la Société Civile ayant apporté leurs soutiens à la construction des positions paysannes.
 - Des cadres ministériels ayant représenté leurs départements concernés dans les processus et les négociations.
 - Des représentants d'organismes de coopération bi et multilatérale, notamment l'AFD, l'UE...
4. Restitution et validation des résultats avec les acteurs rencontrés
5. Ateliers d'échanges et de diffusion des résultats des processus capitalisés.
6. Elaboration/publication de notes de synthèse sur les processus à l'intention des OP et des décideurs politiques
7. Rédaction et édition du rapport final

8. Production livrable à la fin de l'opération

La capitalisation des deux processus donnera lieu aux produits suivants :

- Rapport de capitalisation des processus pour alimenter le dossier pédagogique de la formation en cours, financé par le PSAOP et gérée par la FONGS. Cette formation concerne deux cohortes de vingt jeunes leaders régionaux et nationaux du mouvement paysan sénégalais. IPAR et le CIRAD contribuent à l'élaboration et à l'animation des modules de formation. La période de rendu du dossier pédagogique pour les modules 4 et 5 correspondra à la finalisation de ce processus de capitalisation.
- Notes de synthèse sur les déroulements des processus, sous forme de Policy briefs destinés aux leaders paysans, aux décideurs politiques et aux bailleurs de fonds.

- Élaboration de livrets destinés aux animateurs paysans et aux leaders paysans en formation.

9. Diffusion et la valorisation envisagées des résultats

La diffusion et la valorisation des résultats seront faite à travers :

- 1 présentation power point lors des restitutions auprès des différents acteurs impliqués dans ces deux processus au niveau régional (FONGS/démembrement) : une demi-journée
- 1 présentation power point aux acteurs nationaux (représentants Ministère, ONG, Bailleurs de fonds, leaders paysans), dont le portage sera assuré par le CNCR, qui pourrait assurer le portage au niveau du ROPPA, une demi-journée
- 1 animation d'un débat télévisée sur une chaine de la place, 2 h
- Edition et diffusion de notes synthétiques sur les processus auprès des décideurs politiques, 1 journée
- 2 animations lors de la formation des leaders paysans. Traduction des résultats en thèmes de formations des leaders paysans dans les modules 4 et 5 du Programme FONGS/PSAOP2 : 2 jours

10. Intérêt de l'opération pour les OPR d'Afrique de l'Ouest

Le CNCR étant membre du ROPPA, les résultats de ce travail alimenteront ses propositions.

Les résultats de cette capitalisation permettront d'alimenter (et vice versa) le travail en cours que l'IPAR réalise pour le compte du CNCR et du ROPPA sur la sécurisation foncière.

De plus les résultats de ce travail permettront d'alimenter l'élaboration par l'IPAR et la FONGS des modules 4 et 5 du dossier pédagogique à réaliser avant décembre 2010 dans le cadre de la formation des leaders régionaux et nationaux du mouvement paysan sénégalais.

Enfin, une articulation sera recherchée avec le projet en cours d'élaboration (avec la Fondation pour le Progrès de l'Homme : FPH) sur la formation des leaders des plates formes membres du ROPPA. D'autres articulations seront recherchées avec le CNCR et ses fédérations membres.

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N°	Nom	Fonction
1	Mamadou Cissokho	Président d'honneur du CNCR
2	Baba Ngom	Secrétaire général du CNCR
3	Marius Dia	Coordinateur de la cellule d'appui du CNCR
4	Diery Gaye	Animateur foncier du CNCR pour la zone des Niayes
5	Andoul Aziz Badji	Animateur foncier CNCR pour la zone de Ziguinchor
6	Babacar Diop	Président de la FONGS et maire de Ross-Béthio
7	Moustapha Dia	Secrétaire général de la FENAFILS
8	Djibo Bagna	Président du ROPPA
9	Mamadou Diouf	Consultant – ancien directeur des Collectivités locales
10	Ndibo Diene	Conseiller Technique du Ministre de l'Agriculture, ancien directeur de la DAPS
11	Makane Guisse	Consultant – ancien membre du cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'UPA
12	Vincent Basserie	Expert foncier au Hub Rural
13	Patrick D'Aquino	Chercheur Géographe au sein du PPZS (ISRA-CIRAD)
14	Jacques Faye	Expert foncier – animateur du processus de concertation sur le foncier
15	Oussouby Touré	Expert en foncier pastoral
16	Sidy Seck	Expert en foncier irrigué – Professeur à l'UBG Saint Louis
17	Adama Faye	Ancien responsable du bureau d'appui à la Coopération suisse
18	Ababacar Ndaw	Millenium Challenge Account (MCA)
19	Oumar Ba	Direction des Impôts et Domaines