



Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal

Dr Oussouby TOURE, sociologue, expert foncier pastoral, IPAR
Dr Sidy Mohamed SECK, géographe, expert foncier irrigué, UGB/IPAR
Dr Abdoulaye DIEYE, juriste, expert foncier, UCAD/IPAR
Dr Cheikh Oumar BA, sociologue, expert en appui aux OP, IPAR
Ibamar Faye, assistant sociologue, IPAR

Réalisé avec le soutien de :



Janvier 2012

1. Rappel du processus qui a débouché sur la formulation de propositions paysannes de réforme foncière en 2004

Dans le cadre de la politique de libéralisation de l'économie, les bailleurs de fonds ont exercé une forte pression sur le gouvernement du Sénégal pour réformer la politique foncière. Cette pression s'est traduite, dans un premier temps, par des mesures prises par l'Etat pour retirer la SAED de la gestion du foncier dans le Delta du fleuve Sénégal, à travers le reversement des zones pionnières dans les zones de terroirs en 1987¹. Par la suite, et pour répondre de façon plus globale aux sollicitations des bailleurs de fonds, le gouvernement a confié au cabinet PANAUDIT la mission de réaliser une étude portant sur la situation foncière. Cette étude a proposé différents scénarios de réforme foncière en 1996, à travers le Plan d'action foncier du Sénégal (PAF).

1.1 Les propositions du plan d'action foncier

Les propositions du PAF privilégient comme justification de la réforme foncière, la nécessité de permettre à des détenteurs de capitaux d'acquérir des terres pour les exploiter et d'utiliser leurs titres fonciers comme garantie pour des emprunts bancaires. Cette justification découle de l'hypothèse selon laquelle l'intensification de l'agriculture nécessite le développement d'une agriculture de préférence irriguée et à haute intensité de capital, et que les détenteurs de capitaux n'accepteront d'investir dans l'agriculture que s'ils disposent de titres fonciers et non d'un simple droit d'usage sur les terres. Le plan d'action foncier propose trois options pour réaliser une réforme foncière :

- option 1 : maintien du statu quo ; cette option repose sur le maintien du dispositif législatif actuel dans son intégralité ;
- option 2 : libérale ; cette option induirait une grande mobilité foncière avec des possibilités offertes aux acteurs d'aliéner la terre, considérée comme un bien que l'on peut hypothéquer et y affecter des droits réels ;
- option 3 : mixte ; cette option qui comporte plusieurs variantes aboutirait à faire coexister le domaine national avec un domaine privé. Ce dernier serait constitué à partir de la cession de terres du domaine national, préalablement immatriculées au nom de l'Etat ou des communautés rurales, à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé.

1.2 Position des principaux acteurs

Le plan d'action foncier a été soumis en 1999 pour avis, au secteur privé, aux élus locaux (APCR) et aux producteurs ruraux (CNCR). Ces différents groupes d'acteurs ont exprimé leurs points de vue sur le projet de réforme foncière. Nous allons passer en revue les différentes positions avant d'insister sur celle du CNCR, l'objet de la présente étude.

¹ Les terres du Delta et celles de la cuvette de Dagana classées en zones pionnières, respectivement en 1965 et 1972 et gérées par la SAED, ont été reversées dans les zones de terroirs gérées par les conseils ruraux.

- *La position du patronat sénégalais : privatiser le foncier*

Les organisations patronales sénégalaises ont élaboré en 1999 un document intitulé "*Stratégie de développement du secteur privé*". Ce document préconise la privatisation des terres agricoles et s'intéresse essentiellement au développement de l'horticulture basée sur l'entrepreneuriat agricole pour l'exportation.

- *La position de l'APCR : transformer le domaine national en domaine privé des collectivités*

L'Association des présidents de conseil rural (APCR) a mené sa réflexion en se limitant à l'examen des options du PAF. L'APCR a retenu l'option mixte dans sa variante qui transforme le domaine national en domaine privé des collectivités².

- *La position du CNCR : préserver les droits fonciers des exploitations paysannes familiales*

Les analyses faites par le CNCR ont montré que la justification privilégiée par le PAF n'est pas acceptable pour les ruraux. La modernisation de l'agriculture sénégalaise ne peut pas reposer sur le seul développement de l'entrepreneuriat agricole à base de capitaux. Les terres exploitables pour l'agriculture au sens large sont, pour l'essentiel occupées et exploitées par des familles paysannes au titre du domaine national. Dès lors, on peut difficilement justifier une réforme qui se ferait au détriment de ceux qui exploitent ou gèrent la majeure partie des terres agricoles du pays. Une privatisation des terres au profit de détenteurs de capitaux, telle que préconisée par le PAF, se ferait forcément au détriment de l'agriculture paysanne. La généralisation de l'entrepreneuriat agricole pour intensifier et accroître la production agricole paraît politiquement, économiquement et socialement peu réaliste. En effet, les systèmes de production à base de capitaux constituent un pourcentage négligeable de la production agricole totale et des exportations agricoles. Ils n'emploient qu'une infime partie de la population rurale et il n'existe pas encore un autre secteur économique pouvant absorber la main d'œuvre paysanne qui serait ainsi libérée.

Aucun choix de modernisation de l'agriculture sénégalaise ne peut exclure ou marginaliser la paysannerie. Au contraire, la modernisation de l'agriculture doit passer prioritairement par la transformation des systèmes de production familiaux pour maîtriser l'exode rural et éviter une extension endémique de la pauvreté.

En milieu rural, les principaux problèmes qui se posent sur le plan foncier sont : (i) le morcellement des exploitations agricoles familiales qui entraîne l'extension rapide des petites exploitations non viables ; (ii) la surexploitation des terres et des ressources naturelles et l'incapacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles sur les terres communes ; (iii) la demande croissante des villes en bois et produits de cueillette ; et (iv) la régression des pâturages, des chemins de parcours et des mares temporaires ; ce qui constitue une menace grave pour l'élevage

²Il convient de signaler que cette option n'a pas l'unanimité des représentants des élus locaux. Une région ne l'a pas approuvée, deux autres ont émis de sérieuses réserves et une région n'a pas pu organiser son atelier.

extensif. Par ailleurs, il faut mentionner que la question de l'accès des femmes au foncier rural se pose de façon cruciale.

A ces problèmes, s'ajoute l'urbanisation croissante de la population. Dans un peu plus d'une dizaine d'années, plus de 50 % de la population vivront en ville. La situation actuelle où plus de 90 % des terres rurales, en dehors des aires protégées, relèvent des communautés rurales, n'est plus tenable. L'urbanisation exige qu'une part de plus en plus importante des terres soit transférée aux communes pour répondre aux besoins d'habitat, de services, d'infrastructures publiques et de promotion des activités économiques.

Pour le CNCR, toute réforme foncière doit donc viser en priorité à résoudre ces problèmes. Ceci suppose que la nouvelle législation permette aux paysans qui en ont les moyens d'agrandir leurs exploitations familiales ; ce qui suppose que les transactions foncières entre paysans soient possibles et donc légales. Cette restructuration de l'agriculture familiale n'est pas incompatible avec la possibilité pour ceux qui en ont les moyens d'investir en milieu rural, dans l'agriculture ou dans d'autres activités économiques, à condition que cela soit régulé pour ne pas provoquer un exode rural massif et/ou le développement massif d'une classe de paysans sans terre vivant dans la misère. Ceci suppose aussi que les communautés rurales aient les ressources humaines et financières pour gérer durablement les terres communes. La réforme doit aussi permettre une urbanisation maîtrisée du pays qui ne lèse pas les ruraux.

Fort de ces considérations, le CNCR a estimé qu'une réforme avec de tels enjeux ne peut être décidée en quelques mois, et en se limitant strictement aux options proposées par le plan d'action. C'est ainsi qu'il a décidé d'engager une large consultation à la base, avant de se prononcer sur la réforme foncière.

La méthodologie générale retenue a consisté à amener les paysans à : (i) faire eux-mêmes l'analyse de leurs pratiques foncières locales ; et (ii) confronter ces pratiques à la législation foncière et aux points de vue et propositions exprimés par les autres acteurs.

Pour conduire sa réflexion, le CNCR s'est appuyé sur une expertise d'appui comprenant des spécialistes du foncier et des leaders paysans et a organisé des ateliers participatifs de diagnostic des pratiques foncières et de formulation de propositions, conduits aux échelles locale, régionale et nationale. Des ateliers locaux ont été tenus de mars 2001 à avril 2002 dans cinquante communautés rurales. Les propositions formulées lors de ces rencontres ont été examinées et consolidées au cours de cinq ateliers interrégionaux. Un séminaire national a été organisé en janvier 2004 pour examiner la synthèse du diagnostic et des propositions de réforme formulées lors des ateliers locaux et interrégionaux. Ce séminaire a amendé et validé les propositions paysannes et donné mandat au CNCR pour les soumettre au gouvernement.

Les principales propositions formulées au terme de ce processus sont les suivantes :

- a) la reconnaissance à tous les détenteurs actuels d'un droit d'affectation sur une terre d'un droit foncier réel négociable sur le marché foncier ;

- b) la création de marchés locaux (communautaires) de droits d'usage ;
- c) l'instauration d'une taxe d'aménagement à payer par les producteurs ruraux désireux d'obtenir des terres qui ont été aménagées sur des fonds publics ;
- d) la transformation des droits d'usage en titres fonciers ou en bail ;
- e) la reconnaissance aux conseils ruraux d'un droit de préemption³ sur les transactions de droits d'usage et la création d'un fonds foncier permettant aux communautés rurales d'acheter les terres pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ou l'agrandissement des exploitations familiales ;
- f) la mise en place d'outils de gestion foncière et des ressources naturelles, en particulier les plans d'occupation et d'affectation des sols, les cadastres de communautés rurales, les contrats d'exploitation des ressources naturelles disponibles dans les terres non affectées ;
- g) la création d'un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement pour financer l'élaboration des plans d'occupation et d'affectation des sols et soutenir les programmes d'aménagement, de remembrement et de gestion des terroirs des communautés rurales.

2. Justifications et finalités du processus d'actualisation des propositions paysannes de réforme foncière

2.1 Nécessité de corriger les insuffisances des propositions formulées en 2004

Comme mentionné plus haut, les concertations autour du Plan d'action foncier ont permis aux organisations paysannes regroupées au sein du CNCR de définir des priorités en matière de réforme foncière qui confortent leurs intérêts et déclinent leurs visions du développement de l'agriculture. Il convient de souligner qu'en engageant le processus de concertations sur la réforme foncière, la préoccupation centrale des organisations membres du CNCR était de parvenir à formuler un ensemble cohérent de propositions qui sécurisent les droits fonciers des exploitations paysannes familiales, à travers la reconnaissance aux producteurs ruraux de droits réels sur les parcelles qu'ils mettent en valeur, quelle que soit la nature des droits qu'ils exercent sur ces terres au moment de l'entrée en vigueur de la réforme (droit coutumier, affectation par les communautés rurales, don par une tierce personne, etc.). Compte tenu de la priorité accordée à la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales, les propositions paysannes de réforme foncière se sont appuyées sur deux piliers qui visent à :

- 1) offrir à tout détenteur d'un droit d'affectation de terres la possibilité de transformer à tout moment ce droit en bail ou en titre foncier ; ce qui permettrait aux paysans d'accéder au crédit en utilisant le titre de propriété comme garantie ;

³ Le droit de préemption est l'avantage qui est donné à quelqu'un par la loi ou par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier.

- 2) établir des mécanismes de régulation des marchés fonciers en permettant aux conseils ruraux d'exercer un droit de préemption sur les transactions sur les terres relevant de son ressort territorial.

A regarder de près, ces propositions de réforme foncière comportent un biais lié au fait que l'attention est focalisée exclusivement sur la transformation des droits d'usage en titres fonciers. Les paysans sont partis du constat selon lequel la législation foncière en vigueur interdit le prêt, la location et la vente des terres. Par conséquent, elle ne favorise pas la mobilité foncière qui est pourtant nécessaire pour favoriser l'agrandissement et la viabilité des exploitations familiales. Le CNCR a estimé que la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans permettrait de répondre au besoin de sécurité foncière et de remédier à la situation de précarité foncière que connaissent les détenteurs actuels de droits d'usage sur les terres du domaine national.

Toutefois, la transformation des droits d'usage en titres fonciers entraînera de fait une marchandisation de la terre, avec ce que cela comporte comme risques : la ruée des détenteurs de capitaux vers les terres agricoles pour les immatriculer à leurs noms. Pour prémunir les exploitations familiales contre ce danger, le CNCR a préconisé l'instauration d'un impôt foncier différentiel dont le montant sera plus élevé pour les terres qui font l'objet d'un titre foncier. Dans le souci de renforcer davantage la sécurité foncière des paysans, le CNCR a proposé que le conseil rural exerce un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage suivant une procédure simple, rapide et peu onéreuse. Une telle disposition tend à circonscrire les transactions foncières entre les résidents d'une même communauté rurale.

Cette perspective pose trois types de problèmes :

- a) l'on constate des problèmes sérieux de gouvernance dans la gestion foncière des conseils ruraux (contournement des normes d'affectation des terres se traduisant par l'affectation d'une même parcelle à plusieurs personnes, vente illicite des terres, absence de désaffectations, etc.) ;
- b) le droit de préemption du conseil rural remet en cause les principes constitutionnels d'équité et d'égalité entre les citoyens. Il n'est pas admissible, sur le plan juridique, qu'un titre foncier soit librement aliénable en ville et ne le soit pas dans les campagnes ;
- c) les conseils ruraux ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour faire face simultanément à deux exigences : d'une part, contribuer à la réalisation des investissements structurants prévus dans les plans de développement local et, d'autre part acheter les terres mises en vente sur le marché foncier local.

L'exigence de sécurisation foncière des exploitations familiales est d'autant plus importante qu'elle constitue un levier vital de préservation de l'équilibre et de la stabilité des sociétés rurales sénégalaises. A l'issue des ateliers zonaux, il apparaît clairement que des droits réels peuvent être reconnus aux paysans dans le but d'améliorer leur sécurité foncière, sans aller jusqu'à reconnaître un droit de propriété sur le sol, car cela ouvrirait la voie à l'accaparement des terres par les détenteurs de capitaux. La solution préconisée par certains juristes consiste à transformer les droits d'usage en bail de longue durée.

En plus du biais mentionné ci-dessus, le document du CNCR comporte une inexactitude. S'agissant des terres qui ont été aménagées sur fonds publics, il mentionne que « *l'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales* ». Or, ce transfert n'est plus effectif depuis l'adoption de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. L'article 27 de cette loi dispose, dans son alinéa premier, que lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans les zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties de ces zones ayant fait l'objet d'un aménagement spécial. L'alinéa 2 dispose que l'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial à des personnes physiques, des collectivités locales ou toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social.

Cette disposition cible de façon spécifique les "*terres précédemment situées dans des zones pionnières [qui ont été] reversées dans des zones de terroir*". L'on sait qu'en 1987, les zones pionnières reversées dans les zones de terroir⁴ ont concerné principalement des terres situées sur la rive gauche du fleuve Sénégal. La gestion de ces terres incombait alors aux communautés rurales. En 1996, l'Etat a récupéré une prérogative qui avait été transférée aux conseils ruraux en 1987.

2.2 Nécessité de prendre en compte la problématique du foncier pastoral

Suite aux activités de plaidoyer entreprises par plusieurs institutions nationales, régionales et internationales, la problématique de la réhabilitation du pastoralisme et celle de l'accès équitable aux ressources naturelles sont désormais inscrites à l'ordre du jour des débats dans la plupart des pays sahéliens. Ainsi, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont élaboré des législations spécifiques ayant pour finalité de délimiter de façon plus précise les droits de jouissance et d'accès aux ressources pastorales. Ces nouvelles législations introduisent des innovations importantes⁵, même si elles comportent quelques insuffisances⁶.

Il existe un décalage important entre le contexte sénégalais et celui qui prévaut dans ces pays où le dispositif juridique régissant la gestion des ressources pastorales a connu des améliorations notables. En revanche, au Sénégal, la législation pastorale se réduit à un décret pris depuis plus de trente ans (décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours). Ce texte définit quatre types de pâturages : les pâturages naturels, les jachères, les pâturages artificiels (cultures fourragères) et les résidus de récolte. Ses dispositions imposent de délimiter les pâturages naturels en utilisant des pare-feux, des poteaux en béton ou des haies d'arbres plantées. Le classement ou le déclassement de tout ou partie des pâturages naturels ne peut se faire qu'à la suite d'une étude détaillée aboutissant à l'établissement d'un dossier par une commission départementale de conservation des pâturages⁷.

⁴ Décret n° 87-720 du 4 juin 1987.

⁵ Les principaux acquis portent sur : (i) la sécurisation de la mobilité pastorale ; (ii) la préservation des ressources pastorales ; (iii) la reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres ; et (iv) la clarification du statut du foncier pastoral public.

⁶ Ces insuffisances concernent principalement : (i) le déficit d'enracinement des textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources naturelles au sein des pratiques locales ; et (ii) le faible niveau de prise de conscience des communautés pastorales et agropastorales relativement aux opportunités et aux risques que comportent les nouvelles législations.

⁷ Ce dossier devra être examiné par une commission régionale, puis nationale.

Une lecture attentive permet de se rendre compte que le décret portant sur l'organisation des parcours est en réalité focalisé sur le règlement des conflits entre les éleveurs et les agriculteurs. Il n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). De plus, ce texte se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages. Pour toutes ces raisons, il mériterait d'être révisé pour mieux prendre en compte le processus de décentralisation et de transfert de compétences aux collectivités locales.

Plusieurs tentatives de réforme foncière ont été engagées depuis plus d'une dizaine d'années. Avec l'adoption de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques (DAPS) du Ministère de l'Agriculture qui est maître d'œuvre pour la mise en œuvre de la LOASP a mis en place, en 2004, un groupe de travail sur la thématique foncière. Dans une note de cadrage élaborée en 2005⁸, la DAPS a identifié les orientations de travail qui mentionnent l'exigence de la sécurisation des droits fonciers des pasteurs.

Alors que ce groupe thématique venait juste d'entamer son travail, la Présidence de la République a décidé de mettre en place une Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) chargée de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique en vue de proposer une réforme dans un délai de six mois après sa mise en place. Les propositions formulées par la CNRDT en 2008 ne prennent en compte que les préoccupations liées au foncier agricole. Sa finalité est de favoriser l'appropriation privée de la terre pour sécuriser l'investissement, à travers la privatisation des terres au profit de l'Etat. La problématique du foncier pastoral est totalement occultée dans le document de la CNRDT.

L'actualisation des propositions formulées en 2004 offre au CNCR l'opportunité de réfléchir sur les principaux enjeux du pastoralisme et les défis liés à la cohabitation des activités agricoles et pastorales dans l'espace rural. Il convient de souligner que les complémentarités fonctionnelles qui existent entre l'agriculture et l'élevage sont de plus remises en cause. Faute de moyens suffisants pour investir dans la modernisation de leurs exploitations, les paysans ont opté pour l'extension des superficies cultivées. Cette extension du domaine agricole s'est faite au détriment de l'élevage. Tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de repli pour le bétail.

Cette transformation des modes de mise en valeur du milieu naturel met en évidence la nécessité de sécuriser la mobilité du bétail et d'offrir aux éleveurs la possibilité d'accéder à des ressources qui revêtent un caractère stratégique pour le développement des activités d'élevage.

⁸DAPS, 2005. *Sur quelles bases fonder la réforme foncière ? Seconde note de cadrage pour le Groupe Thématique Foncier.*

2.3 *Nécessité de prendre en considération la problématique des transactions foncières à grande échelle*

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Abdoulaye WADE en 2000, le Gouvernement sénégalais privilégie le développement de l'entrepreneuriat agricole, notamment dans les zones les plus fertiles et les mieux arrosées du pays : les Niayes, le Delta du fleuve Sénégal et la zone du Lac de Guiers. Pour concrétiser leurs options en faveur de la diversification des productions agricoles et de l'augmentation de la productivité agricole, les pouvoirs publics ont adopté une démarche qui met l'accent sur l'interventionnisme de l'Etat dans le secteur agricole, à travers notamment l'appui aux investisseurs privés pour leur permettre d'obtenir des terres⁹.

La multiplication des projets liés au développement des biocarburants et l'arrivée d'investisseurs censés apporter des capitaux dans l'agriculture qui est fortement encouragée par la politique du chef de l'Etat (Plan REVA, GOANA) confèrent à la question foncière une nouvelle dimension. La compilation des recherches menées au cours de la période récente a permis de mesurer l'ampleur des transactions foncières à grande échelle qui concerneraient près de 600 000 hectares, soit 40 % des terres arables encore disponibles.

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

- a) les affectations des terres ignorent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement opérées sans concertation avec les populations concernées ; ceci traduit une régression de la gouvernance, notamment dans les domaines de la participation citoyenne, de la responsabilisation et de la redevabilité des communautés rurales ;
- b) les conditions de cession des terres ne sont pas connues, dans la mesure où les contrats signés entre l'Etat et les investisseurs privés ne sont pas rendus publics ;
- c) les projets agricoles pour lesquels des terres sont attribuées aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux, car ils portent pour l'essentiel sur des produits destinés à l'exportation.

Ces lacunes suscitent des frustrations chez les producteurs ruraux qui risquent de perdre leurs terres et d'être contraints de recourir à la violence pour préserver leurs droits fonciers comme le montrent les événements dramatiques survenus à Fanaye en octobre 2011. La frustration des paysans concernés est d'autant plus grande que la majeure partie des terres concédées aux

⁹ L'APIX assure l'accompagnement des investisseurs privés pour leur permettre d'obtenir des terres agricoles. L'agence privilégie une démarche de contournement des conseils ruraux en favorisant la création de zones économiques spéciales agricoles. L'agence du Plan REVA apporte une assistance à l'installation des investisseurs privés sur des terres aptes à l'agriculture et à l'élevage intensif. Elle assure l'intermédiation entre ces investisseurs agricoles et les collectivités locales auprès desquelles ils cherchent à obtenir des terres. Les démarches mises en œuvre par ces institutions ne préservent pas les intérêts des exploitations familiales, ni ceux des communautés rurales. En effet, ces démarches ne prennent pas en compte certaines implications importantes qui doivent découler du transfert de droits fonciers, notamment : (i) l'établissement de protocoles d'accord spécifiant l'engagement des investisseurs à verser une contrepartie financière aux collectivités locales qui leur attribuent des droits fonciers et/ou à appuyer des initiatives de développement socio-économique ; et (ii) la mise en place de mécanismes visant à minimiser les risques de confiscation des droits fonciers des exploitations familiales.

investisseurs privés n'est pas exploitée. Si certains investisseurs privés sont porteurs de projets agricoles qu'ils entendent réaliser de façon effective, d'autres en revanche semblent développer des stratégies visant à obtenir des gains spéculatifs à court ou à moyen terme (location des terres qui ont été concédées par les collectivités locales ou « *gel* » des terres, en attendant de pouvoir les vendre lorsque les prix seront plus élevés).

Le processus d'accaparement des terres par les « *apporteurs de capitaux* » pose des défis importants liés à : (i) la place de l'agriculture paysanne familiale dans le développement agricole ; (ii) la promotion de l'équité entre les différents acteurs ; (iii) la lutte contre la pauvreté ; et (iv) la préservation de la paix sociale. C'est pourquoi, le CNCR doit analyser les réactions des populations locales face à l'arrivée des entrepreneurs agricoles et les stratégies de sécurisation foncière qu'elles développent. Sur cette base, il pourra donner son point de vue sur la capacité des dispositifs de gestion foncière actuels à faire face au défi de l'accaparement des terres.

3. Démarche méthodologique pour la conduite du processus de réactualisation des propositions paysannes

Pour conduire le processus de réactualisation de ses propositions de réforme foncière, le CNCR a bénéficié de l'appui d'une expertise mobilisée par l'IPAR en vue de : (i) définir la démarche méthodologique générale ; (ii) participer à l'animation des ateliers zonaux ; (iii) élaborer les compte rendus de ces rencontres ; et (iv) préparer le rapport de synthèse finale¹⁰.

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

En ce qui concerne l'organisation des concertations au niveau de différentes zones agro-foncières¹¹, l'équipe de l'IPAR a recommandé de focaliser l'attention sur les questions qui revêtent un intérêt particulier par rapport à la problématique de développement de la zone concernée (par exemple, la gestion du foncier pastoral pour les acteurs de la zone sylvo-pastorale et la gestion du domaine irrigué pour les acteurs de la vallée du fleuve).

Pour l'essentiel, les objectifs assignés à ces ateliers ont porté sur :

- l'actualisation et l'approfondissement des propositions de réforme foncière formulées en 2004 par les paysans ;
- la définition d'une stratégie d'alliance avec d'autres groupes d'acteurs pour assurer le portage politique de ces propositions ;

¹⁰ L'équipe d'experts se compose de : Abdoulaye DIEYE (juriste UCAD), Oussouby TOURE (sociologue) et Sidy Mohamed SECK (géographe UGB). Cheikh Oumar BA (sociologue), Amel BENKAHLA (agro-économiste) et Iba Mar FAYE (sociologue) a participé à l'animation des ateliers zonaux et élaboré les comptes rendus de ces rencontres.

¹¹ Il s'agit des zones ci-après : Bassin arachidier, Casamance, Niayes, vallée du fleuve Sénégal et zone sylvo-pastorale.

- la définition du contenu et des modalités de mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer.

Chaque rencontre zonale a été structurée en plusieurs sessions, avec une alternance de discussions en séances plénières et des travaux de groupes. Les échanges ont mis l'accent sur :

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

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

4. Des propositions visant à sécuriser les droits fonciers des ruraux en prenant en compte les exigences d'un développement agricole durable

4.1 Finalités d'une réforme foncière

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

- a) **la reconnaissance aux exploitations familiales des droits fonciers réels.** Cette reconnaissance de droits réels est indispensable pour garantir la sécurité foncière des paysans et faciliter la transformation de l'agriculture familiale. Elle s'impose pour des raisons d'équité, mais aussi d'égalité de droits entre les citoyens des villes et ceux des campagnes ;
- b) **la promotion de l'investissement dans l'agriculture** en vue d'accroître la production dans le secteur agro-sylvo-pastoral. La sécurisation foncière des entreprises agricoles est nécessaire pour encourager l'investissement, faciliter l'accès au crédit et accroître la productivité ;
- c) **la création d'une fiscalité foncière assurant aux communautés rurales les ressources financières nécessaires** pour une application effective de la législation foncière, la gestion durable des ressources naturelles et la fourniture de services publics. L'instauration d'un impôt ou d'une taxe est considéré comme la contrepartie

de la reconnaissance de droits fonciers réels. Le paiement de cet impôt se justifie d'autant plus que les communautés rurales en seraient les bénéficiaires ;

- d) **la réponse aux besoins fonciers découlant de l'urbanisation**, tout en veillant à favoriser des transferts maîtrisés qui limitent la spéculation sur les terres. Il s'agit de favoriser le transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale pour permettre l'extension des villes et le développement d'autres formes d'activités économiques. Ce transfert devra se faire sur la base d'une juste compensation pour les paysans concernés.

4.2 Propositions paysannes actualisées

Lors des ateliers zonaux, les paysans ont réaffirmé leur entière adhésion aux propositions de réforme foncière formulées par le CNCR en 2004. De leur point de vue, ces propositions prennent en compte leurs attentes et préoccupations essentielles. Par conséquent, les conclusions et recommandations issues des ateliers n'ont pas remis en cause les orientations et les mesures préconisées au terme des concertations menées dans le cadre du processus antérieur.

Les participants ont rappelé que les propositions paysannes de réforme foncière formulées en 2004 avaient été transmises aux autorités nationales (Président de la République et Ministre de l'Agriculture) qui n'ont pas réagi. Au sein du mouvement paysan, aucune disposition n'a été prise pour assurer la restitution aux organisations de base des propositions qui ont été validées lors de l'atelier national des ruraux sur la réforme foncière (12–15 janvier 2004). Comme mentionné plus haut, les recommandations et conclusions retenues par les organisations paysannes ont été ignorées par le projet de réforme foncière préparé par la CNRDT. Cette situation est liée au fait que le CNCR n'a pas assumé réellement le portage politique de ses propositions de réforme foncière. A l'avenir, le CNCR devra mettre en débat au niveau national les questions foncières, exposer de manière publique sa vision et ses propositions. C'est par le biais du portage politique et de l'établissement d'alliances stratégiques avec d'autres groupes d'acteurs que le CNCR parviendra à faire prendre en compte les préoccupations des paysans.

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

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

1°) Reconnaître un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage

C'est le décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national qui, pour la première fois a qualifié la nature du lien qui unit l'usager du domaine national à la parcelle dont il est affectataire. Selon l'article 19 du décret précité, "*l'affectation confère à son bénéficiaire un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet*". Le droit d'usage n'est pas en réalité un droit, mais une autorisation d'exploiter avec obligation de mise en valeur.

L'usager se voit affecter une parcelle qu'il occupe privativement, à charge de la mettre en valeur. Cette affectation dure, aux termes de l'article 18 du décret n° 64-573, tant qu'une mesure de désaffectation n'est pas prononcée par les organes compétents de la communauté rurale et cette mesure n'interviendra pas, en principe, tant qu'une mise en valeur effective est observée. Outre la sanction que constitue la désaffectation pour insuffisance de mise en valeur ou la désaffectation "*pour des motifs d'intérêt général*", la stabilité sur le domaine national peut être atteinte quand l'Etat décide d'immatriculer les terres. L'immatriculation pour cause d'utilité publique est synonyme d'appropriation étatique de la terre. Elle entraîne son incorporation au domaine privé de l'Etat et la communauté rurale n'est plus compétente pour l'administrer.

C'est dire que la stabilité des occupants du domaine national est, juridiquement parlant, susceptible d'être atteinte à tout moment. Le droit d'usage 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. L'investissement foncier n'est envisageable que si l'investisseur est assuré de la stabilité sur le sol, de la possibilité de trouver du crédit pour financer son investissement. Il a donc besoin d'un droit réel. Les paysans ont demandé la reconnaissance d'un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage. L'atelier national tenu en 2004 a retenu la proposition de l'attribution de droits réels qui n'allaient pas jusqu'à des titres fonciers. Il est nécessaire de se prémunir contre le phénomène de la spéculation foncière qui génère d'autres fléaux : des paysans sans terre ou des paysans réduits en ouvriers agricoles.

2°) Créer les conditions d'une transmissibilité et d'une cessibilité encadrée de la terre

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

Le bail emphytéotique est non seulement efficace pour la sécurité du crédit, en rendant possible les garanties liées au sol, mais il assure également à son bénéficiaire une utilisation durable du sol. En effet, il est consenti, aux termes de l'article 39 de la loi n° 76-66, pour une durée de dix huit ans au minimum et cinquante ans au maximum, avec possibilité de prorogation dans la limite de la durée maximale de cinquante ans avec une possibilité de renouvellement.

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

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

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

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

3°) Prévoir un dispositif de régularisation ou de reprise des terres illégalement affectées

Les ateliers zonaux ont montré la faible part des terres qui font l'objet actuellement d'affectation officielle par le conseil rural. La majorité des terres sont encore gérées selon le droit coutumier et se transmettent par héritage ; ce qui constitue une violation flagrante de la loi. Il faudrait aller dans le sens d'une régularisation de ces situations de fait.

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

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

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

4°) Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur des fonds publics

La reconnaissance d'un droit réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage pose le problème des terres aménagées sur des fonds publics (aménagements spéciaux). En plus de la création d'une taxe foncière qui sera perçue par la communauté rurale¹², les paysans ont proposé l'instauration d'une taxe d'aménagement à payer par les exploitants des terres aménagées. Le montant de cette taxe sera calculé en fonction du coût des aménagements et son paiement sera étalé sur une période donnée. Les paysans ont insisté sur le fait, qu'en ce qui concerne les aménagements hydro-agricoles, les coûts des aménagements structurants ne doivent pas être pris en compte dans les calculs à effectuer. En effet cette catégorie d'aménagements participe de l'aménagement du territoire et de la viabilisation des espaces. Par conséquent, leurs coûts doivent être à la charge de la puissance publique ainsi que le

¹² En 2004, les débats ont porté, pour l'essentiel, sur le montant de cette taxe. A titre indicatif, les montants proposés par les ateliers interrégionaux ont varié entre 500 et 1000 francs cfa/hectare.

préconise, pour la zone du fleuve, le Plan directeur de développement intégré de la rive gauche du fleuve Sénégal (PDRG).

Les terres aménagées sur des fonds publics relèvent du domaine de l'Etat, et non du domaine national (article 27 de la loi 96-07¹³). Dans ces conditions, il sera difficile d'attribuer des droits réels aux exploitants sur ces terres, même s'ils versent une taxe. En revanche, l'octroi d'un bail de longue durée devrait permettre de sécuriser les exploitants de ces terres qui ont été aménagées.

Pour les nouveaux projets d'aménagement, il faudrait réserver une partie conséquente des terres pour les exploitations familiales et pour les femmes, en demandant une participation des bénéficiaires au financement des aménagements terminaux, à l'exemple du programme de développement des marchés agricoles du Sénégal (PDMAS) dans le bas delta du fleuve Sénégal.

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

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

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

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

¹³ Cet article stipule que « lorsque des terres précédemment situées dans les zones pionnières sont reversées dans des zones de terroirs, l'Etat conserve la gestion parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion. L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décrets, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toutes personne morale, pour la réalisation de projet de développement économique et social ».

6°) 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 fonciers, au règlement des petits conflits, à l'application de la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à la mise en œuvre de certaines actions de préservation ou d'aménagement (reboisement, aménagement de bassins versants, lutte contre l'érosion, etc.). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non-respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural.

Il conviendrait de revoir le système de gestion des forêts classées par l'Etat et y associer davantage les conseils ruraux, en s'appuyant sur les opportunités offertes par l'intercommunalité.

Les paysans ont également demandé à ce que les modes de gestion zones amodiées soient revus et que les intérêts des populations locales soient pris en compte dans les mécanismes d'amodiation.

De façon générale, les paysans insistent sur la nécessité d'améliorer la gouvernance des aires protégées (forêts classées, parcs nationaux, réserves de faune, réserves naturelles communautaires, etc.). Si l'on veut renforcer les avantages que peut procurer la gestion participative des espaces protégés, il conviendra de mettre en place des mécanismes garantissant l'implication effective de tous les acteurs concernés, en premier lieu, les populations riveraines et les collectivités locales.

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

7°) Mettre en place des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Cet outil de gestion de l'espace a été expérimenté à Ross-Béthio dans le Delta, à la fin des années 1990. Il est actuellement en cours de généralisation dans toutes les communautés rurales de la rive gauche du fleuve Sénégal, avec l'appui du PACR et de la SAED. Quelques expériences d'élaboration de POAS sont également tentées dans le Sud-est du pays (régions de Tambacounda et Kolda).

Dans la vallée du fleuve Sénégal, les POAS ont contribué à : (i) impliquer les populations dans l'organisation de la gestion du terroir de la communauté rurale ; (ii) limiter les conflits entre l'élevage et l'agriculture ; et (iii) réguler l'usage des ressources naturelles. La généralisation de ces outils à l'ensemble des communautés rurales (notamment dans les zones pluviales) semble difficile à réaliser, à cause du coût important de mise en œuvre des démarches participatives, surtout s'il doit être pris en charge par la communauté rurale. Il serait donc plus pertinent de commencer à réaliser les POAS dans les communautés rurales où les ressources naturelles et leurs usages sont diversifiés et où les questions foncières et les risques de conflits sont importants.

Pour accroître l'efficacité de tels outils, les commissions de zones et les comités techniques d'application des POAS doivent être redynamisés et outillés, afin de veiller à une application plus stricte des règles de gestion et des sanctions prévues en cas de non respect. En outre, le poids juridique des POAS doit être renforcé, afin qu'ils deviennent plus contraignants. Les organisations de producteurs devraient pouvoir prendre une part plus importante dans

l'élaboration et l'application des POAS, afin de garantir une meilleure appropriation de ces outils par les populations.

Afin d'améliorer la sécurisation foncière des exploitations familiales dans les zones de forte pression, les POAS pourraient être complétés par des systèmes d'informations géographiques permettant un géo-référencement des parcelles et une identification de leurs exploitants¹⁴.

La question de la matérialisation des limites entre les collectivités locales a été soulignée par les paysans comme étant une source de conflits, tant entre les communes et les communautés rurales, qu'entre ces dernières elles-mêmes. Les textes créant les communautés rurales se limitent à énumérer les villages qui les constituent et aucune mesure concrète n'est prise pour établir les limites entre les collectivités locales et les matérialiser sur le terrain. L'absence de précisions concernant les frontières communautaires conduit non seulement certaines collectivités locales à attribuer des terres qui se situent en dehors de leur ressort territorial, mais aussi rend parfois difficile l'établissement des limites entre les POAS de deux collectivités mitoyennes. L'Etat doit aider les collectivités locales à résoudre ce problème dans la mesure où cela relève de ses compétences, et notamment des services de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT), de la Direction des travaux géographiques et cartographiques (DTGC) et de la Direction des affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT).

8°) Mettre en place un cadastre dans les communautés rurales. Outre la reconnaissance de droits fonciers réels, durables et cessibles, les paysans ont souligné la nécessité d'avoir dans les communautés rurales, comme il en existe en milieu urbain, un cadastre pour localiser, délimiter et enregistrer leurs terres, en vue d'accroître leur sécurité foncière. Toutefois, les échanges avec les services des domaines et du cadastre ont révélé qu'une telle entreprise n'est pas réalisable à court terme, dans la mesure où ces services connaissent un déficit notoire de personnels et de géomètres pour couvrir déjà les besoins cadastraux en milieu urbain¹⁵. Pour avoir un cadastre en milieu rural sur toute l'étendue du territoire, il faudrait des moyens très importants, tant en ressources humaines qualifiées qu'en moyens financiers. Compte tenu de cette situation, il conviendrait d'adopter une démarche progressive en commençant par la mise en place dans les communautés rurales d'un POAS. Puis, en s'appuyant sur les POAS, l'on pourrait mener des opérations de cadastre dans les zones densément occupées et mises en valeur de façon intensive. A cet effet, il serait utile de se rapprocher du Comité de suivi de la modernisation et des réformes foncières (COSMOREF) de la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID) pour examiner la faisabilité et les modalités de mise en œuvre d'une telle démarche. Le COSMOREF travaille actuellement à la mise en place d'un Numéro d'identification cadastral (NICAD) unique et prend en compte dans ses zones test, des espaces urbains et des espaces ruraux.

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

¹⁴ Des systèmes de ce type sont en cours d'élaboration dans la vallée (PACR) et dans la zone des Niayes (Manobi).

¹⁵ Le receveur des domaines de Kaolack a souligné que « par manque de personnels qualifiés, son service est tout le temps obligé de retenir les géomètres devant faire valoir leurs droits à la retraite ».

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

10°) Développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de chartes foncières locales. L'accès libre des populations aux ressources naturelles ne pourra pas se poursuivre longtemps. Les communautés 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.

Pour être efficace, la contractualisation doit s'appuyer sur une charte foncière qui détermine au niveau de la communauté rurale, les règles à appliquer en matière de gestion des ressources naturelles. Ces règles vont porter principalement sur :

- l'identification et la diffusion des pratiques probantes d'utilisation et d'exploitation des ressources naturelles ;
- l'identification et la préservation des espaces abritant les ressources communes qui constituent souvent des lieux d'expression des conflits parce que chaque groupe d'utilisateur de ces ressources cherche à sécuriser son droit d'accès. Dans ces conditions, il est essentiel de définir les modalités d'un accès équitable et d'une gestion durable des ressources communes ;
- l'identification et la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés situés dans le territoire de la communauté rurale ;
- le renforcement des prérogatives des instances locales chargées de la prévention et de la gestion des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources naturelles.

5. Stratégie de portage politique des propositions de réforme foncière

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

- a) le développement d'alliances visant à promouvoir la vision paysanne de la réforme foncière, en ciblant les conseillers ruraux, les leaders d'opinion, les organisations de la société civile, les médias, les responsables de l'administration territoriale et les cadres des services techniques ;
- b) l'impulsion d'un débat sur les enjeux de la réforme foncière au niveau national et local ;

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

6. Démarche permettant de conduire une réforme foncière consensuelle

6.1 *Eléments justificatifs de la recherche du consensus : la réalité du terrain, l'extrême sensibilité de la question foncière et l'expérience vécue avec la LDN*

Le législateur de 1964, s'inscrivant dans la mouvance notée au niveau des Etats nouvellement indépendants, s'est attaché à mettre fin à des privilèges établis de longue date. La nouvelle réforme foncière a entraîné un bouleversement en profondeur du rapport traditionnel de l'homme à la terre. En fait, le législateur est allé très loin dans la négation des coutumes ; ce que le législateur colonial n'avait jamais osé faire. L'approche n'étant pas inclusive, la réforme ne pouvait que se heurter à la résistance des élites traditionnelles et des gestionnaires des terres.

La vivacité avec laquelle les titulaires de droits traditionnels ont résisté à l'application de la loi sur le domaine national, au point de la rendre presque ineffective dans certaines zones, devrait convaincre du fait que l'approche inclusive est un impératif. L'expérience montre qu'en matière foncière, *"la recherche réaliste du changement acceptable par la société"*, loin d'être un signe de faiblesse, constitue plutôt un gage de réussite.

L'importance stratégique des secteurs agricole et pastoral dans l'économie nationale, la proportion de la population qui s'adonnent à ces activités, mais aussi le fait qu'en dépit d'une évolution apparente des mentalités, la terre demeure un élément d'identification et un mythe fondateur des sociétés rurales, constituent autant de paramètres prouvant qu'aucune réforme foncière, si pertinente soit-elle, ne pourra être effective, sans l'adhésion des populations rurales. Ces paramètres ne devront pas être négligés, si l'objectif poursuivi est de déboucher sur une réforme destinée à être appliquée. Pour de nombreuses années encore, les exploitations familiales traditionnelles, constitueront la base de l'agriculture et, ceci, malgré l'option de promouvoir l'agriculture moderne de type *"entrepreneurial"*.

Il faut aller vers une réforme dans laquelle les préoccupations des populations rurales seront prises en compte.

6.2 *L'impératif d'une réforme du foncier résultant d'un consensus national construit au terme d'une large concertation*

Pour aller vers une réforme foncière dans laquelle les préoccupations des populations rurales seront prises en compte, il est indispensable d'impliquer les paysans et les pasteurs dans la recherche de solutions. En d'autres termes, la mise en œuvre d'un processus véritablement participatif constitue une condition sine qua non pour que l'on puisse déboucher sur une réforme foncière inclusive.

Par approche participative, il faut entendre la procédure par laquelle des acteurs de types différents sont réunis dans le but de contribuer, de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle, au processus de décision. La participation va au-delà de la simple concertation des acteurs concernés. L'objectif poursuivi est de rechercher un consensus, pour éviter de verser dans l'unilatéralisme, source de conflits, et d'éviter de bâtir une construction juridique non approprié par rapport au milieu concerné.

La participation fait appel à trois idées centrales :

- a) des objectifs prenant en compte les intérêts et perspectives spécifiques des acteurs ciblés ;
- b) un pouvoir de décision, eu égard au fait qu'il s'agit d'un processus mettant en relation plusieurs catégories d'acteurs (services étatiques, collectivités locales, acteurs non gouvernementaux, etc.) ;
- c) une capacité d'influencer les processus décisionnels qui est fonction de la compréhension des termes dans lesquels les enjeux se posent, de la formulation de propositions argumentées et réalisables, de l'établissement d'alliances avec d'autres groupes d'acteurs et de la mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer/lobbying).

La question foncière implique des acteurs de types différents en ce sens qu'ils sont porteurs de : (i) représentations et perceptions différentes des enjeux fonciers ; (ii) logiques et intérêts différents ; et (iv) propositions de solutions différentes. C'est la raison pour laquelle, les approches décisionnelles classiques de type *top-down* sont vouées à l'échec en la matière.

Les méthodes participatives sont nombreuses et variées. La conférence de consensus nous paraît être une bonne approche d'implications des populations à toutes les étapes du processus de décision.

L'expérience du CNCR montre que la participation est fonction de trois paramètres importants : (i) le contexte socio-politique qui prévaut dans le pays ; (ii) les capacités organisationnelles des acteurs de la société civile, en particulier leurs capacités de mobilisation de leurs membres autour de revendications précises ; et (iii) la qualité des relations de collaboration institutionnelle entre les institutions publiques et les acteurs non gouvernementaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

6.3 Conditions d'effectivité de la réforme foncière

Les enseignements tirés des difficultés d'application de la LDN doivent être pris en compte. Il ressort du rapport d'évaluation des ateliers régionaux organisés par l'APCR durant la période de juillet à octobre 1999 que la loi sur le domaine national est soit :

- rejetée par les populations et les chefs coutumiers qui perpétuent les tenures foncières traditionnelles ;
- non appliquée selon la lettre et l'esprit des textes, à cause des ambiguïtés permettant leur interprétation souple et élastique ;
- gelée, dans certains cas pour des raisons de stabilité sociale, de défense d'intérêts particuliers ou par manque d'autorité du conseil rural pour faire respecter ses délibérations en matière domaniale¹⁶.

Le poids de la maîtrise foncière traditionnelle n'est pas le seul facteur explicatif de l'ineffectivité de la loi sur le domaine national. Il y a aussi le fait que l'Etat n'a jamais mis en place les conditions d'une véritable mise en œuvre. En dehors des problèmes d'applicabilité avec les carences multiformes dans l'œuvre normative – notamment le flou qui entoure les notions de mise en valeur et de membre de la communauté -, l'Etat a brillé par son inertie dans la mise en place des conditions de mise en œuvre (mise en place tardive de la principale institution de la réforme - la communauté rurale-, des documents d'information sur le foncier – dossiers et registres fonciers – qui pouvaient faciliter la mise en place d'un cadastre en milieu rural). Plus récemment, les mêmes carences sont notées s'agissant de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui attend, sept ans après son adoption, ses décrets d'application. L'efficacité d'une réforme passe obligatoirement par l'effectivité du droit posé.

Les causes d'inertie liées au rejet de la réforme par les populations et les chefs coutumiers ou au gel de la législation pour des raisons de stabilité sociale ou de défense d'intérêts particuliers, telles que décrites dans le rapport précité, peuvent être contournées, si l'on adopte une approche résolument participative. La réussite d'une réforme, quelle que soit sa nature, dépend pour une large part de l'adhésion réelle de la population à son application.

En matière foncière, cette adhésion ne peut être effective que si la réforme tient compte des aspirations des populations dans leur grande majorité. Pour le reste, il appartiendra à l'Etat de préparer, sans retard, les mesures réglementaires d'application, les outils et instruments nécessaires à la mise en œuvre effective de la réforme.

¹⁶ Document du séminaire national sur le projet de réforme foncière organisé à Dakar du 15 au 17 décembre 1999 par l'APCR en partenariat avec l'USAID et la Fondation Friedrich Ebert.