

PRENDRE EN COMPTE LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS DANS LA REFORME FONCIERE AU SENEGAL

I. INTRODUCTION

Lorsque notre pays ne sera plus qu'un vaste océan de propriétés foncières clôturées et fermées, de concessions agro-industrielles, de parcs nationaux, de réserves forestières, etc., nous allons devenir des étrangers sur la terre de nos ancêtres. En d'autres termes, nous n'aurons plus de terre, pour nous comme pour les générations futures ». Ces propos prémonitoires d'un acteur de la société civile sonnent comme une alerte à prendre en considération par les décideurs politiques. Ils interpellent sur les risques de disparition de la propriété collective au profit d'une appropriation individuelle poussée à l'extrême¹.

Les tendances qui se dessinent dans l'évolution de la propriété foncière au Sénégal montrent que les droits fonciers collectifs sont menacés d'extinction. L'option néo-libérale de la réforme foncière en cours² risque, en effet, si on n'y prend garde, de renforcer ces tendances. Cette perspective de disparition des droits fonciers collectifs invite à réfléchir sur les conséquences et sur la nécessité de leur sécurisation. La présente note se veut une contribution à cette réflexion. Elle passe en revue le phénomène et sa perception par les différentes catégories d'acteurs, sous-tendue par des logiques opposées voire conflictuelles.

¹ Lire, entre autres: Wade, R. 1987. "The management of common property regime: collective action as an alternative to private or state regulation". Cambridge Journal of Economics 11, pp. 95-106; Alden Wily, L. 2012. Les Droits aux Ressources en Crise : Etat des lieux de la tenure coutumière en Afrique. Washington, DC, Rights and Resources Initiative.

² C'est du reste le cas dans tous les pays d'Afrique subsaharienne. Lire, Moyo, S. 2008. African Land Questions, Agrarian Transitions and the State: Contradictions of Neo-liberal Land Reforms. Working Paper Series, Dakar, CODESRIA.

2. LE PROBLEME TEL QU'IL SE POSE

Il existe, aujourd'hui, un malaise foncier généralisé, admis par l'ensemble des acteurs, et dont les racines juridiques et administratives remontent à la colonisation française. La première grande tentative de disqualification du régime foncier coutumier et de dépossession des terres rurales date de 1937, avec l'arrêté 723/AD, du 16 Mars 1937, fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales, ainsi que leur affectation à des services publics. Ce malaise se traduit, entre autres, par un conflit de logiques entre ceux qui veulent privilégier les droits fonciers écrits (enregistrés), essentiellement individuels et les défenseurs de droits fonciers coutumiers, essentiellement collectifs ou communautaires.

La question du statut de la terre et de la nature des droits qui s'y exercent est pourtant au cœur du développement agricole et socio-économique³, comme l'indique le Plan Sénégal Emergent (PSE). Dans les communautés locales, les droits collectifs sont de plus en plus menacés, alors qu'ils constituent le socle même de l'agriculture paysanne. Cette situation porte les germes d'une compétition individualiste préjudiciable à la promotion de la sécurité alimentaire et au renforcement de la paix sociale.

L'évaluation des réformes foncières dans certains pays a montré que les innovations introduites, d'inspiration essentiellement capitaliste et néo-libérale, n'ont pu ni développer significativement l'agriculture familiale, ni faire reculer la pauvreté en milieu rural⁴. De manière générale, les réformes foncières et agraires, dictées par le marché, n'ont pas su trouver le point d'équilibre entre la rentabilité économique et la justice sociale. Elles ont plutôt conduit à renforcer la vulnérabilité des paysans³. Lorsqu'elles ne sont pas pro-pauvres, les réformes foncières posent les bases juridiques de l'exclusion des communautés locales et des catégories sociales dominées.

La réflexion autour de la réforme foncière en préparation ne peut ignorer la question de la sécurisation foncière pour tous, notamment pour les populations vulnérables. Il existe des tendances lourdes en faveur de l'individualisation et la privatisation de la terre. La conséquence la plus redoutable de la systématisation de ces processus dans le domaine national est la réduction progressive des possibilités d'accès des populations pauvres à la terre. Or, ces dernières sont des détentrices séculaires des droits de propriété foncière sur de vastes pans de la zone des terroirs, selon le principe du premier occupant.

Les choix de l'Etat en faveur d'une privatisation pour la promotion d'investissements fonciers massifs sont régulièrement remis en cause par la société civile en général, des élus locaux et d'autres groupes de pression. C'est ainsi que le Conseil National de Concertation des Ruraux (CNCR) soutient que la gestion foncière au Sénégal est marquée par les survivances du droit coutumier, par un environnement juridique flou et des choix peu favorables aux exploitations familiales agricoles. En dépit de la prédominance du droit foncier moderne, les pratiques foncières restent dominées par le régime coutumier. Le Sénégal, à l'instar des autres pays d'Afrique a cherché à poursuivre la logique coloniale consistant à promouvoir des titres individuels sur la terre. Malgré cette option, les modes d'accès, d'exploitation et de contrôle de la terre sont de nature essentiellement collective. Si, après cinquante ans d'existence, la loi n'est toujours pas appropriée par les communautés, c'est essentiellement parce qu'elle a nié, dès le départ, les rapports sociaux qui ont toujours régi le foncier. Comme le soutient Barrière, «Le droit ne se décrète pas et il ne devient vivant qu'à partir du moment où il est façonné par une pratique qui le reconnaît»⁴.

La gouvernance foncière s'est enfermée dans une logique de conflit entre le système foncier essentiellement bâti sur les droits individuels et les modes d'appropriation collective de la terre. Les réformes en cours doivent prendre en compte la coexistence, d'un modèle juridique qui fait de l'Etat et de ses démembrements les propriétaires détenteurs et gestionnaire des terres et d'une logique paysanne où l'occupant coutumier est le codétenteur d'un droit collectif d'accès et d'exploitation de la terre. Lorsque certains paysans sont invités à «régulariser et moderniser» leurs droits fonciers, ils préfèrent conserver leurs droits coutumiers qui leur paraissent plus stables parce qu'incontestés par leur communauté. Ils restent méfiants pour cette invite à la «régularisation-modernisation» bien qu'elle transforme le droit coutumier en droits d'usage, certes estampillés par l'autorité, mais précaires et douteux à leurs yeux.



³ Coquery-Vidrovitch rappelle fort opportunément que : « dans une communauté qui vit d'agriculture, le droit à la terre est à la fois une nécessité et une évidence : exclure un paysan de la terre, c'est le condamner à mort ». Lire, à ce propos, Coquery- Vidrovitch, C. 1982. "Le régime foncier rural en Afrique noire." In: E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer (eds.). Enjeux fonciers en Afrique noire. Paris, Orstom et Karthala, pp. 65-84.

⁴ Barrière, O. 2006. "De l'émergence d'un droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique". In: E. Le Roy, C. Eberhard et G. Chretien-Vernicots (eds.). La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche anthropologique d'Étienne Le Roy. Paris, Karthala, pp.147-172.

3. DES INITIATIVES PORTEUSES D'ESPOIR

Même si elles ne produisent pas encore les effets escomptés, des initiatives sont prises au niveau local, national et international pour défendre les droits fonciers collectifs. Dans ce sillage, les Directives volontaires⁵ pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la (recherche de la) sécurité alimentaire nationale ont été officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), le 11 mai 2012. Ces directives volontaires visent une gestion responsable des terres et recommandent aux Etats de reconnaître les droits coutumiers qui s'exercent sur les terres. En 2006, la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont lancé une initiative commune : « L'initiative sur les politiques foncières en Afrique » (LPI, pour Land Policy Initiative).

Dans la même lancée, l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) soutient les peuples autochtones et les communautés locales, habitant les forêts et d'autres zones rurales des pays en voie de développement, en les aidant à sécuriser et à exercer leurs droits à posséder, gérer et tirer profit des ressources naturelles dont ils dépendent, depuis des générations. D'autres institutions de financement imposent la mise en œuvre d'un Plan d'Action de Réinstallation, au profit de ces populations spoliées pour reconstituer au mieux leurs moyens de subsistance. Ces initiatives compensatoires sont salutaires, même si leur mise en œuvre équitable par les Etats, dans le court terme, reste incertaine.

Le code minier de 2003 dispose, en son article 82, relatif à la réhabilitation des sites miniers, que « Tout titulaire de titre minier doit obligatoirement procéder à la réhabilitation des sites à l'expiration de chaque titre minier ». A défaut d'empêcher la suspension de leurs droits fonciers, les populations organisées peuvent exiger, des pouvoirs publics, l'effectivité d'une telle disposition afin que les terrains litigieux soient exploitables à la reprise des droits fonciers

initiaux. Il s'agit donc d'emmener l'exploitant à honorer une créance environnementale en remettant en état un site pollué ou substantiellement détourné de sa destination précédente.

L'une des principales menaces à la stabilité des droits fonciers collectifs est le phénomène de l'acquisition de terres, à grande échelle, par les investisseurs étrangers ou nationaux. Il ne faudrait donc pas attendre des investisseurs privés la reconnaissance des droits fonciers collectifs. Il appartient, plutôt, à l'Etat sénégalais de jouer ce rôle, à travers une gouvernance foncière, bâtie sur des principes d'équité et de justice sociale. Dans l'hypothèse où les droits fonciers coutumiers et collectifs sont bien sécurisés au plan juridique⁶ - au sein d'une communauté locale -, les investisseurs externes⁷ à la communauté se tourneront généralement vers les lois nationales pour connaître les droits de propriété pour dire qui détient les droits sur des terres données. Par conséquent, il est essentiel que le cadre juridique national indique clairement que la propriété coutumière des terres et des ressources est valable et qu'elle est protégée, de manière irrévocable par le droit national.

4. DES LUEURS D'ESPOIR

Même si elles ne produisent pas encore les effets escomptés, des initiatives sont prises au niveau local, communautaire, national et international pour défendre les droits fonciers collectifs. Dans ce sillage, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) le 11 mai 2012 visent une gestion responsable des terres et recommandent aux Etats de reconnaître les droits coutumiers qui s'exercent sur les terres. En 2006, la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont lancé une initiative commune : « L'initiative sur les politiques foncières en Afrique » (LPI, pour Land Policy Initiative).

Dans la même lancée, l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) soutient les peuples autochtones et les communautés locales habitant les forêts et d'autres zones rurales des

⁵ PAR travaille actuellement à la dissémination des directives auprès des parlementaires, des journalistes et de la société civile du Mali, de la Gambie, de la Mauritanie et du Sénégal.

⁶ Et non pas toujours maintenus au rang subalterne de «droits d'usage». Les droits d'usage, concept juridique coloniale, ont toujours laissé les communautés locales à la merci des appétits fonciers extérieurs, ceux de l'Etat en premier lieu.

⁷ Aujourd'hui les compagnies d'agrobusiness et demain les compagnies investissant dans les plantations forestières dans le cadre de la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation (REDD+) et le marché du carbone forestier.

pays en voie de développement en les aidant à sécuriser et à exercer leurs droits à posséder, gérer et tirer profit des ressources naturelles dont ils dépendent depuis des générations. D'autres institutions de financement imposent la mise en œuvre d'un Plan d'Action de Réinstallation au profit de ces populations spoliées pour reconstituer au mieux leurs moyens de subsistance. Ces initiatives compensatoires sont salutaires, même si leur mise en œuvre équitable reste incertaine, en raison de la toute puissance de l'Etat et du manque de transparence.

Le code minier de 2003 dispose en son article 82 relatif à la réhabilitation des sites miniers que « Tout titulaire de titre minier doit obligatoirement procéder à la réhabilitation des sites à l'expiration de chaque titre minier ». A défaut d'empêcher la suspension de leurs droits fonciers de nature généralement collective, les populations organisées peuvent exiger des pouvoirs publics l'effectivité d'une telle disposition afin que les terrains litigieux soient exploitables à la reprise des droits fonciers initiaux. Il s'agit donc d'emmener l'exploitant à honorer une créance environnementale en remettant en état un site pollué ou substantiellement détourné de sa destination précédente.

L'une des principales menaces à la stabilité des droits fonciers collectifs est le phénomène de l'acquisition de terres à grande échelle par les investisseurs étrangers. Ce n'est donc pas des investisseurs fonciers que l'on va attendre la reconnaissance des droits fonciers collectifs. Il appartient à l'Etat sénégalais de sécuriser les droits fonciers collectifs de la population rurale et des communautés locales. Dans l'hypothèse où les droits fonciers coutumiers et collectifs sont bien sécurisés au plan juridique¹³ - au sein d'une communauté locale -, les investisseurs internationaux¹⁴ et les personnes externes à la communauté se tourneront généralement vers les lois nationales pour dire qui détient les droits sur des terres données. Par conséquent, il est essentiel que le cadre juridique national indique clairement que la propriété coutumière des terres et des ressources est valable et qu'elle est protégée, de manière irrévocable, par le droit national.

5. RECOMMANDATIONS

L'opposition entretenue entre les droits fonciers coutumiers qui s'inscrivent dans la logique d'une appropriation collective et les droits dits modernes qui consacrent la propriété individuelle est manifestement porteuse de conflits qu'il convient d'éviter, à tout prix, en prenant en compte les



diverses positions des acteurs et en intégrant les réflexions et initiatives réalisées au niveaux national et international. Dans cette perspective, les recommandations suivantes sont destinées à attirer l'attention des décideurs politiques sur les principaux enjeux et des éléments de politique :

- i) délimiter clairement les terroirs villageois avec des droits fonciers coutumiers ne souffrant d'aucune contestation, ni des villages voisins, ni de l'Etat ;
- ii) accorder des titres sécurisés, simplifiés et collectifs pour créer les conditions d'une meilleure circulation des droits fonciers, à l'intérieur du groupe ;
- iii) donner une personnalité juridique aux entités territoriales ayant des domaines fonciers coutumiers à sécuriser ;
- iv) développer des mécanismes juridiques de sécurisation des droits pastoraux (voir Note de Politique IPAR 2015) ;
- v) mettre en place un Observatoire National de suivi du foncier. Une telle structure, résolument collégiale et inclusive, aurait pour fonction d'éclairer la réforme foncière par des propositions consensuelles et, surtout, d'apprécier la mise en œuvre et les impacts de la réforme foncière, une fois adoptée.

Plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des communautés locales, des couches vulnérables et de la foresterie dans la réforme foncière au Sénégal.

Réalisée par l'IPAR avec le soutien financier et technique de RRI



La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès du Dr Rosnert ALISSOUTIN, Juriste, Université Gaston Berger (UGB)

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) bénéficie de l'appui institutionnel du CRDI et de l'UE

www.ipar.sn