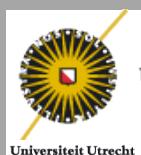




# GESTION FONCIERE AU SENEGAL : ENJEUX, ETAT DES LIEUX ET DEBATS

# ACTES

Réalisé en collaboration avec :



Avec le soutien de :



DECEMBRE  
2010

---

Compte-rendu réalisé par Amel Benkahla et Iba Mar Faye

Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR)

## **Sommaire**

<b>1    Objectifs et organisation de l'atelier .....</b>	<b>4</b>
1.1    Contexte .....	4
1.2    Résultats attendus.....	4
1.3    Organisation de l'atelier .....	5
<b>2    Ouverture de l'atelier.....</b>	<b>5</b>
<b>3    Présentation des résultats des travaux de recherche.....</b>	<b>6</b>
3.1    Analyse des pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal .....	6
3.2    Implication des organisations de producteurs sénégalaises dans la réforme foncière .....	8
3.3    Acquisitions foncières à vaste échelle dans la zone de Ross-Béthio.....	11
3.4    La question de la redevabilité dans la gestion foncière .....	13
3.5    Questions et débats .....	16
<b>4    Initiatives des organisations de producteurs et de la société civile.....</b>	<b>20</b>
4.1    Présentation des initiatives de la société civile en matière foncière .....	20
4.2    Présentation de la réflexion menée par les organisations de producteurs sur le foncier ....	22
4.3    Questions en débat .....	23
<b>5    Clôture de l'atelier .....</b>	<b>24</b>
<b>6    Annexes.....</b>	<b>25</b>
6.1    Programme de l'atelier.....	25
6.2    Présentation des organisateurs.....	26
6.3    Liste des participants.....	28
6.4    Revue de presse .....	30

# 1 Objectifs et organisation de l'atelier

## 1.1 Contexte

Le foncier en zone rurale est actuellement principalement régi par la loi sur le domaine national datant de 1964, dans lequel a été versé plus de 95% des terres. Comme dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest, les enjeux fonciers au Sénégal sont prépondérants du fait d'une inadéquation de ce cadre juridique et institutionnel avec les besoins des différents acteurs, ce qui a pour conséquence d'entraîner des pratiques locales qui s'éloignent des textes législatifs.

Depuis le milieu des années 90, des tentatives de réforme ont été initiées par le gouvernement, sans qu'aucune de ces démarches n'ait réellement permis de prendre en compte l'ensemble des enjeux liés au foncier. De leur côté, les organisations de producteurs ont également lancé une réflexion à laquelle ont été associés les acteurs et experts du monde rural, afin de proposer des instruments politiques mobilisables dans le cadre d'une future réforme foncière.



A l'heure actuelle, tous les acteurs s'accordent pour affirmer l'urgence d'une réforme, mais les objectifs de celle-ci et les instruments qui devraient être mis en œuvre ne font pas consensus. D'autre part, les phénomènes d'accaparement de terres observés dans de nombreux pays africains inquiètent fortement les organisations paysannes et organisations de la société civile sénégalaises qui redoutent que le contexte d'insécurité juridique actuel n'exacerbe la concurrence entre les exploitations locales et les nouveaux acteurs entrant dans l'agriculture.

## 1.2 Résultats attendus

Afin d'éclairer ces enjeux et ces débats, l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), le Centre National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), et le programme LANDac dans lequel participent l'Université d'Utrecht et le Centre d'études africaines à Leiden, ont souhaité organiser un atelier de restitution et d'échanges sur les travaux menés autour des questions liées à la gestion foncière.

Ces restitutions doivent permettre de retracer le processus de réforme foncière depuis son démarrage dans les années 90, d'identifier les principaux enjeux liés à la sécurisation foncière des exploitations, de mettre en avant les difficultés liées à la gestion foncière au niveau des collectivités locales et d'apporter des éléments d'information sur les phénomènes d'acquisitions foncières à grande échelle observés au Sénégal.

Le débat organisé entre les différents acteurs concernés par la gestion du foncier (organisations de producteurs, services de l'Etat, organisations de la société civile, acteurs de la recherche et du développement, partenaires techniques et financiers) a pour but d'identifier des pistes d'action permettant d'améliorer la contribution des organisations de la société civile et de la recherche aux processus en cours.

### 1.3 Organisation de l'atelier

L'atelier s'est déroulé sur une journée et a été découpé en deux phases distinctes :

- La matinée a été consacrée à la présentation des résultats de recherche par IPAR et LANDac et aux débats avec les participants ;
- L'après-midi a porté sur les initiatives lancées par les organisations de producteurs et de la société civile et sur les pistes de collaboration possible entre les différents acteurs.



Une soixantaine de participants intervenant dans le domaine du foncier ont été conviés à participer à cet atelier (cf. liste complète des participants en annexe), représentant ainsi différents types d'organisations :

- Organisations de producteurs : CNCR, FONGS, Forces paysannes, FENAFILS ;
- Organisations de la société civile : Action Aid, Plateforme DESC, Enda Pronat, RADI, Veco/Sénégal, CERFLA, Enda Lead, CONGAD, ADEETels, Mouvement citoyen, CRESP ;
- Organismes de recherche et d'appui : IPAR, UGB, Programme LANDac, Hub Rural, IED Afrique, PPZS-CIRAD, GESTES/UGB, UCAD ;
- Agences et services de l'Etat : MDCL/DDEC Direction de la décentralisation, DAPS/DPP, Ministère de l'agriculture, Conseil économique et social, Direction des collectivités locales (MDCL), SAED ;
- Partenaires techniques et financiers : AFD, PACR-VFS, Millennium Challenge Account, Banque Mondiale, Ambassades des Pays Bas, LANDac/Royal Tropical Institute (Pays Bas), LANDac/IDS Utrecht University (Pays Bas), LANDac/Ministère Affaires étrangères (Pays Bas).

## 2 Ouverture de l'atelier



Cet atelier s'est ouvert par une introduction d'Adama Faye, président du comité scientifique de l'IPAR, qui est revenu sur la grande actualité de la question foncière. Il a rappelé les objectifs de cet atelier, qui se veut avant tout un atelier technique de partage entre praticiens du développement des résultats des recherches menées sur le foncier. Il a également transmis à l'assemblée les excuses de Madame Maïmouna Lo, directrice de la DAPS, qui regrette de ne pouvoir prendre part aux échanges.

Adama Faye a ensuite effectué une brève présentation des trois organisateurs de l'atelier (cf. présentation des organisateurs en annexe): l'IPAR (Initiative Prospective Agricole et Rurale), les Universités de Leiden et d'Utrecht (à travers le programme LANDac), ainsi que le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux).

Il a enfin fait part de la complexité de la gestion foncière, compte tenu des multiples usages de la terre, et de la nécessité de s'appuyer sur la recherche pour clarifier les enjeux en toute objectivité.

### 3 Présentation des résultats des travaux de recherche

#### 3.1 Analyse des pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal

Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un projet régional coordonné par le ROPPA sur les enjeux et les voies possibles de sécurisation foncière des producteurs ruraux. La gestion de l'étude a été déléguée pour le Sénégal au CNCR, qui a confié sa réalisation à l'IPAR. La présentation de ces résultats a été effectuée par Cheikh Oumar Ba.

##### ➲ Les multiples enjeux de la sécurisation foncière

La sécurisation foncière est le processus par lequel des droits fonciers sont reconnus, garantis et protégés par la loi. Les Etats africains connaissent, presque tous, des régimes fonciers marqués par un pluralisme juridique matérialisé par la coexistence de plusieurs sources de légitimité. Au Sénégal, on note la présence à la fois d'une législation foncière issue du droit positif et des pratiques coutumières bien ancrées qui se superposent, dans bien des cas, avec le droit musulman. Cette situation conduit à des pratiques foncières hybrides et difficilement maîtrisables notamment par les populations locales.



C'est dire donc que la question de la sécurisation foncière constitue un enjeu important sur les plans politique, et socioculturel, économique et environnemental.

##### ➲ Les enjeux politiques et socioculturels

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 qui définit le Domaine National témoigne de la volonté des autorités politiques issues des premières années de l'indépendance du Sénégal de démocratiser l'accès à la terre. Au-delà d'une simple question de droit, cette initiative implique un véritable changement social eu égard au fait que l'accès à la terre traduisait déjà selon la coutume les enjeux de pouvoir et la stratification sociale des communautés. Dès lors, surgit une opposition de logiques, la confrontation sur le terrain de deux conceptions de la terre et de son utilisation. Ces enjeux sont aujourd'hui renforcés par les nouvelles initiatives de relance de l'agriculture qui pose le débat de la redistribution des ressources foncières et par conséquent des textes qui fondent leur gestion.

Sur un autre plan, le processus de décentralisation n'a pas permis une gestion satisfaisante et l'application effective des principes et orientations de la loi sur le domaine national. Des obstacles humains, financiers, matériels, institutionnels et structurels altèrent les actions des instances exécutives et décisionnelles des collectivités locales en matière de gestion foncière. Comme pour les autres compétences transférées, il n'y a pas eu de transfert de moyens, ni même de pouvoir réel.

Pourtant, pour les petits producteurs, la sécurisation foncière peut constituer un levier important pour la modernisation des exploitations familiales et la réduction de la pauvreté en milieu rural. Elle peut avoir un réel effet moteur dans la relance de l'agriculture. Une bonne sécurisation foncière des exploitations constitue un gage de paix, de stabilité et de promotion des investissements dans le

secteur agricole. Elle doit aussi jouer un rôle dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local.

### ⇒ **Les enjeux économiques**

La question de la sécurisation foncière met en débat des conceptions différentes de l'usage et de la gestion du foncier. Deux tendances se dégagent :

- Pour les institutions de Bretton Woods (BM, FMI), la privatisation de la terre est une solution prioritaire pour permettre une bonne sécurisation des investissements, et constitue un gage pour l'accès au crédit et le développement de l'agriculture entrepreneuriale ;
- Pour d'autres observateurs, il faut tout simplement reconnaître les droits locaux, qui sont en réalité flexibles, dynamiques et susceptibles de déboucher sur un type de sécurisation favorable aux investissements et au développement de l'agriculture familiale.

### ⇒ **Les enjeux environnementaux**

Du fait du manque d'espace cultivable dans certaines zones, il y a une surexploitation des terres qui provoque une « colonisation agricole » de zones faiblement peuplées (zone du Ferlo au Nord, zone des terres neuves au Sénégal oriental et région de la Haute Casamance). Cette colonisation agricole s'est faite sans prendre en compte les espaces réservés ou classés et les zones de parcours. On note souvent un développement incontrôlé des coupes abusives des ressources ligneuses qui, avec le contexte de péjoration climatique, contribue à renforcer l'appauvrissement des terres.

Toutes choses qui ont pour conséquences : (i) la régression du couvert végétal ; (ii) la disparition des forêts et la réduction des aires de pâturage ; (iii) la salinisation et l'appauvrissement des sols ; et (iv) la fragilisation ou la disparition de l'habitat de la faune ; (v) la pollution provoquée par l'utilisation abusive d'intrants chimiques ; (vi) la surexploitation des eaux ; (vii) la dégradation des sols et la baisse de leur fertilité ; et (viii) la perte de la diversité biologique.

### ⇒ **Conclusion et perspectives**

Notons que les principaux problèmes, liés à la gestion foncière, rencontrés en milieu rural portent sur : (i) le morcellement des exploitations familiales ; (ii) la surexploitation des terres et des ressources naturelles ; (iii) la faible capacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles ; (iv) la régression des pâturages ; et (v) la précarisation des droits fonciers des populations vulnérables.

Les recommandations de cette étude seront affinées après l'analyse de pratiques de recherche-action en matière de sécurisation foncière. Les défis qui se posent sont en effet de plusieurs ordres : (i) Comment garantir la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans (y compris le droit de procéder à des transactions foncières) ? (ii) Quels mécanismes mettre en œuvre pour instaurer une fiscalité foncière ? (iii) Comment articuler la restructuration de l'agriculture familiale avec la nécessité d'un transfert d'une partie des terres vers d'autres activités économiques et le développement de l'habitat ?

## 3.2 Implication des organisations de producteurs sénégalaises dans la réforme foncière

Ce travail de capitalisation a été mené par l'IPAR 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 programme est financé par l'AFD et coordonné par l'Inter-réseaux. La présentation de ce travail de capitalisation a été réalisée par Amel Benkahla.

### ⇒ Enjeux fonciers et tentatives de réforme foncière

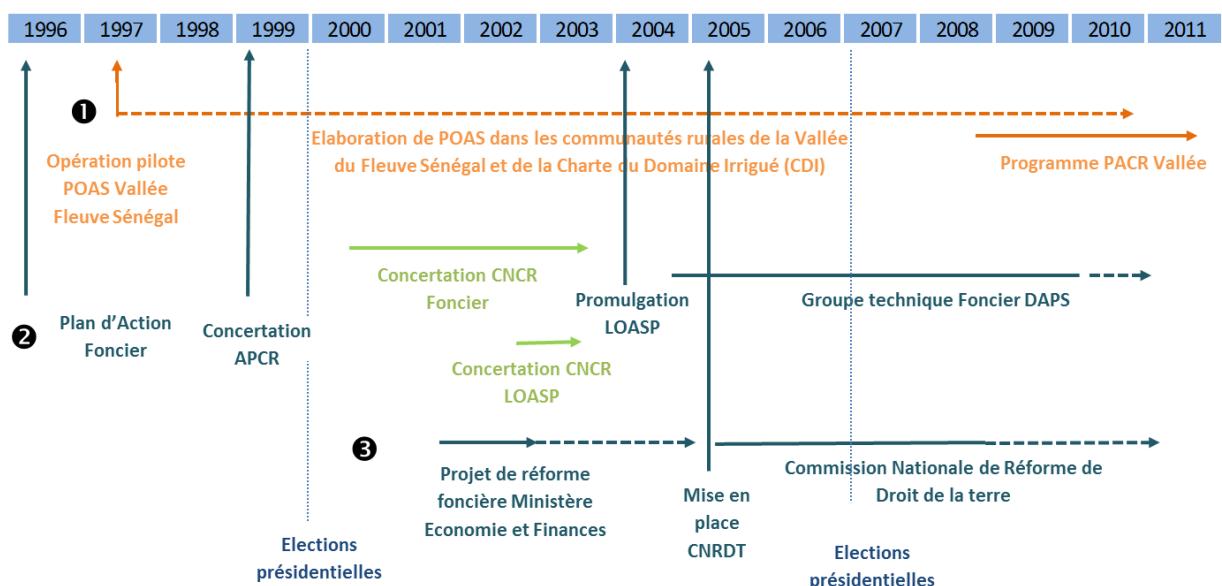
Les enjeux fonciers au Sénégal, comme dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest, sont prépondérants en raison de l'inadéquation du cadre institutionnel et juridique (affectations de droits d'usage sur les terres du domaine national par les communautés rurales) avec les besoins des



exploitations familiales (sécurisation des droits, agrandissement des exploitations) et les pratiques observées sur le terrain (locations, ventes, etc.). Il en découle de nombreux conflits et des difficultés pour les exploitations familiales à investir dans l'amélioration de leur outil productif.

Depuis le milieu des années 90, il apparaît clairement à tous les acteurs la nécessité de lancer une grande réforme foncière. Depuis lors, plusieurs travaux ont été initiés, mais sans qu'aucun d'entre eux ne permette réellement d'avancer vers un nouveau projet de loi foncière. La difficulté de cette réforme vient du fait qu'elle touche à un domaine très sensible, qu'elle concerne de nombreux acteurs (élus locaux, agriculteurs, pasteurs, entreprises privées, différents services de l'Etat) et touche des espaces aux problématiques très différentes (milieu urbain/rural, zones irriguées/zones de culture pluviale, etc.). On observe donc une multitude d'initiatives multi-niveaux et multi-acteurs, dans lesquelles les organisations de producteurs ont tenté de jouer un rôle et de faire valoir les positions de l'agriculture familiale.

Illustration 1 : processus initiés pour la préparation de la réforme foncière



### ➲ Des outils de gestion foncière et de valorisation des périmètres irrigués dans la Vallée

Dans la Vallée du fleuve Sénégal, des initiatives autour de la gestion du foncier ont été menées dès la fin des années 90 pour faire face au désengagement de la SAED de la gestion des périmètres irrigués. Plusieurs outils ont alors été initiés afin d'identifier de manière participative et expérimenter des modes locaux de gestion du foncier. Les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) ont été conçus dans cette optique, avec un objectif qui visait à limiter les conflits agriculteurs/éleveurs grâce à un zonage du territoire avec des règles de gestion idoine acceptées par tous les acteurs. La Charte du Domaine Irrigué (CDI) avait quant à elle pour objectif principal de sécuriser les aménagements réalisés et d'optimiser la production dans les zones irriguées, à travers l'élaboration d'un référentiel de droits et devoirs pour les bénéficiaires d'affectations. Bien que les organisations de producteurs n'aient pas joué un rôle de premier plan dans ces processus, qui étaient pilotés par les communautés rurales et la SAED principalement, la participation active des agriculteurs et pasteurs a contribué à leur réussite.

### ➲ Une réflexion nationale sur les scénarios possibles d'une réforme foncière

Au même moment, sous la pression des bailleurs de fonds, le Sénégal initie aussi au niveau national une réflexion pour engager une réforme foncière. Celle-ci intervient dans le contexte des Plans d'Ajustement Structurels, et l'étude réalisée en 1996, le Plan d'Action Foncier, s'intéresse donc prioritairement aux modalités d'une libéralisation du foncier. Les trois scénarios proposés par cette étude (statut quo, libéralisation, option mixte) sont soumis en 1999 par l'Etat aux partenaires (élus locaux, organisations de producteurs, secteur privé). Tandis que les élus locaux, après un processus rapide de réflexion interne, se prononcent en faveur de l'option mixte avec un renforcement des pouvoirs des conseils ruraux, le CNCR demande le temps d'organiser une concertation à la base avant de se prononcer.

### ➲ Un processus de concertation et de formulation de propositions exemplaire

Entre 2000 et 2004, le CNCR développe donc une réflexion d'ampleur qui touche près de 200 communautés rurales à travers 50 ateliers locaux. Ces réunions, qui s'appuient sur l'expérience des participants et les modes de résolution des conflits utilisés localement, ont pour objectif de faire remonter des éléments, capables d'aider à la formulation de propositions de réforme foncière. Un groupe de 3 experts est ainsi mobilisé durant tout le processus, appuyés par 13 leaders paysans identifiés et formés à cet effet, qui sont chargés de l'animation locale.

Ce long processus de réflexion participative conduira au retrait du volet foncier initialement présent dans la LOA et permettra la formulation, en janvier 2004 au cours d'un atelier national, de propositions paysannes de réforme foncière. Celles-ci portent principalement sur l'attribution de droits réels aux affectataires de terres, la création de marchés locaux de ces droits, la mise en place d'une fiscalité permettant aux communautés rurales d'avoir une bonne gestion foncière, le renforcement des pouvoirs du conseil rural, appuyé par des comités villageois et le développement d'outils de gestion foncière (POAS, cadastre rural, fonds d'aménagement, contrats d'exploitation des ressources naturelles).

### **Illustration 2 : Des propositions paysannes de réforme foncière (CNCR, 2004)**

#### Pour les terres affectées du domaine national :

- Reconnaissance d'un droit d'usage à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation ;
- Création de marchés locaux (ou communautaires) de droits d'usage ;
- Création d'une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics ;
- Transformation possible des droits d'usage en titres fonciers ;
- Droit de préemption du conseil rural et création d'un fonds foncier ;

#### Pour les terres non affectées du domaine national :

- Création de comités villageois de gestion de terroirs ;
- Renforcement des pouvoirs du conseil rural ;

#### Concernant les outils de la gestion foncière et des ressources naturelles :

- Mise en place de plans d'occupation et d'aménagement des sols ;
- Mise en place des cadastres de communautés rurales ;
- Création d'un fonds d'aménagement foncier et de remembrement ;
- Développement de contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées.

#### ➲ **Mais des négociations difficiles avec l'Etat du Sénégal**

Cette vision axée sur la sécurisation foncière des exploitations familiales portée par le CNCR ne rentre pourtant pas dans les priorités de l'Etat, qui sont plus orientées vers les questions liées à la rentabilisation d'investissements structurants et la manière d'attirer des apporteurs de capitaux dans l'agriculture. Cette divergence d'objectifs conduit à un éclatement des espaces de discussion, avec la nomination par le Président de la République d'une Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, à laquelle ne participent pas les organisations de producteurs, et dont les travaux se déroulent en parallèle de ceux du groupe thématique animé par le Ministère de l'Agriculture, chargé de préparer le projet de loi foncière prévu dans la LOASP.

Les programmes lancés par l'Etat (Plan REVA, GOANA, Plan Biocarburants, etc.) poursuivent la même logique et sont mal perçus par les organisations de producteurs, qui y voient un risque pour les paysans de se faire déposséder de leurs terres au profit d'autres acteurs. Les tensions apparues en 2008 avec le gouvernement, ne permettent pas non plus aux OP de jouer correctement leur rôle et d'instituer un dialogue régulier avec l'Etat.

#### ➲ **De nouvelles perspectives sur le foncier ?**

L'amplification récente dans le monde des phénomènes d'accaparement de terres depuis 2008 a conduit tous les acteurs (organisations de producteurs, de la société civile, partenaires techniques et financiers) à se remobiliser sur les questions foncières. Au nouveau sous-régional, les espaces économiques régionaux (UEMOA, CEDEAO) et l'Union Africaine affirment également leurs positions et lancent plusieurs initiatives.

Du côté des organisations de producteurs sénégalaises, une réflexion approfondie a été lancée sur la productivité des exploitations familiales, et les moyens d'améliorer la maîtrise de leur espace et la

gestion des ressources naturelles. L'Etat souhaite aussi de son côté mettre en place de nouveaux instruments de gestion foncière à travers la réalisation d'un cadastre rural et la création d'une structure d'aménagement foncier.

Ce contexte constitue une occasion de lancer de nouveaux chantiers sur le foncier et une opportunité pour initier un réel travail 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, et d'organiser des échanges, qui permettent d'avoir un débat de fond sur les objectifs et les modalités concrètes de mise en œuvre d'une réforme foncière.

### 3.3 Acquisitions foncières à vaste échelle dans la zone de Ross-Béthio

Ce travail de recherche s'inscrit dans le cadre d'une étude plus vaste en cours sur les transactions foncières à grande échelle au niveau national. Une collecte préalable d'informations (presse, partenaires, acteurs du développement, etc.) a permis de recenser les principaux cas d'affectations à grande échelle intervenus sur le territoire national.

Le travail présenté ici s'appuie principalement sur une étude de cas concernant les affectations intervenues dans l'ex-communauté rurale de Ross-Béthio (actuellement Diama).

#### ➲ Un contexte mondial d'acquisitions foncières à grande échelle

Avec la crise financière et alimentaire internationale, la question de l'augmentation de la production céréalière mondiale s'est posée de manière accrue. Au même moment, les énergies renouvelables ont pris une place importante dans les stratégies de développement de plusieurs pays, avec un fort développement de projets de production de biocarburants.



Aux côtés d'investisseurs privés, des Etats tels que l'Arabie Saoudite, le Japon, la Corée, ou encore la Chine, se sont attelés à trouver des terres arables hors de leurs frontières pour satisfaire les besoins alimentaires de leurs populations. Au Sénégal, au nom de la GOANA par exemple, des autorités étatiques, militaires, ou religieuses ou de simples investisseurs privés ont demandé et obtenu de grandes surfaces arables dans plusieurs communautés rurales du Sénégal. Depuis 2006, plusieurs affectations et transactions ont ainsi eu lieu, favorisant l'accaparement de plusieurs milliers d'hectares à de puissants nationaux ou à d'autres Etats ou investisseurs étrangers. Au-delà du cas de Mbane, de loin le plus médiatisé, nombreuses sont les communautés rurales du Sénégal qui ont connu ce phénomène.

Qu'en-est-il réellement de ces acquisitions ? Quels sont les investissements réels sur le terrain ? Comment les populations et les collectivités locales vivent-elles ces acquisitions de terres ? Telles sont les questions qui ont orienté cette étude et auxquelles nous avons tenté de répondre à travers le cas des entreprises agricoles dans la zone de Ross Béthio.

## ⇒ Caractéristiques des entreprises étudiées dans le Vallée

Les 2 entreprises agricoles d'investisseurs étrangers de la zone qui ont intéressé cette recherche sont la société de culture légumière (SCL) et la société de tomate séchée (STS). Ce sont toutes deux des entreprises franches d'exportation exonérées de TVA et de taxes douanières. Ces entreprises sont soit créées de toutes pièces (exemple de la SCL) soit tout simplement une filiale d'une entreprise étrangère (exemple de la STS, dont la maison mère FORDALUIS se trouve en Italie). Il est important de noter qu'au début, la STS achetait et exportait la tomate cultivée par les producteurs locaux. C'est par la suite qu'elle a changé de stratégie pour cultiver elle-même les produits qu'elle exporte.

**Illustration 3 : Caractéristiques des entreprises agricoles étudiées**

Sociétés	Origines	Surfaces obtenues (ha)	Surfaces exploitées (ha)	Modes d'irrigation	Variétés cultivées	Destinations des produits
SCL	France, Maroc Angleterre	300 affectés 200 loués	500	Goutte-à-goutte	Maïs doux	Angleterre
STS	Italie	200 affectés	110	Goutte-à-goutte	Tomate	Italie

## ⇒ Stratégies et conditions d'accès aux terres

Il y a principalement 5 modes d'accès à la terre par les investisseurs étrangers aux communautés rurales : (i) demande à la communauté rurale ; (ii) démarches directes avec les villages ; (iii) cumul des 2 procédés ; (iv) passage par l'Etat ; ou (v) location de terres.

Même si elles sont situées sur les terres du Diéri, ces entreprises se sont implantées sur des sites stratégiques non loin du fleuve afin de faciliter l'irrigation. Les personnes porteuses de ces projets disposent d'un certain nombre d'atouts qui ont pu faciliter ces acquisitions : (i) ancienneté dans la zone et le milieu agricole, (ii) capital relationnel important ; (iii) passage par l'APIX.

Aussi existe-t-il d'autres facteurs non moins importants : (i) abandon ou sous-exploitation des terres (pour plusieurs raisons) par les populations locales ; (ii) absence de sécurisation foncière des exploitations familiales, etc.

## ⇒ Des élus satisfaits par les retombées de l'implantation de ces investisseurs

Pour les élus locaux, l'implantation d'investisseurs étrangers dans la communauté rurale de Diama présente des avantages tels que la rentrée de fonds pour la communauté rurale avec les frais de bornage (5000 FCFA/ha), la création d'emplois, le transfert de technologies, la mise en valeur d'espace inexploitables ou inexploités par les populations, l'appui à quelques initiatives locales de développement, etc.

## ⇒ Un mouvement paysan réticent et pas convaincu

Pour les leaders paysans, ces affectations de terres provoquent une perte d'espace d'extension aussi bien pour les besoins de l'habitat que pour les activités agricoles. Elles débouchent aussi sur le développement d'un « salariat ouvrier » pour les paysans locaux et une perte importante de terres pour l'agriculture familiale. Cette situation crée à la fois une réduction des exploitations individuelles

et une surexploitation des champs familiaux avec comme conséquence un appauvrissement certain des sols.

#### ⇒ **Enseignements**

Face aux défis de la sécurité et de la souveraineté alimentaire, l'Etat encourage l'investissement étranger dans le secteur agricole. Cependant le paradoxe de cette politique affirmée provient du fait que les entreprises agricoles qui se sont implantées produisent exclusivement pour l'exportation et n'ont aucun impact sur les questions de sécurité alimentaire nationale.

On constate également un problème de mobilisation des élus locaux, populations, organisations de producteurs et sociétés civiles face aux acquisitions de terres à grande échelle et la position ambiguë de certains paysans ou leaders paysans, qui sont aussi des élus locaux.

### **3.4 La question de la redevabilité dans la gestion foncière**

Cette présentation est issue d'un projet de recherche mené du juillet à décembre 2010 dans le cadre du Programme LANDac ([www.goodgovernance.org](http://www.goodgovernance.org)). Ce programme de recherche est financé par le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas et dirigé par le département des Etudes de Développement Internationales de l'Université d'Utrecht. Au Sénégal, il y a une collaboration avec le Mouvement Citoyen et l'IPAR. La présentation des résultats de ce programme au Sénégal ont été présentés par Mayke Kaag, Marieke Kruis et Yaram Gaye.

#### ⇒ **Une recherche centrée sur la responsabilité des acteurs**

Actuellement, au Sénégal, on assiste à l'émergence d'un débat public sur la responsabilité dans la gestion du foncier, dans un contexte (i) de forte augmentation de la valeur des terres (surtout en zone urbaine et dans les zones à fort potentiel comme la Vallée du fleuve Sénégal) et (ii) de préparation d'une réforme foncière. Dans ce contexte, cette recherche prend la perspective de la responsabilité en matière de gestion du foncier.



La question de la responsabilité dans la gestion foncière s'intéresse aux façons dont les instances de gouvernance et leurs représentants peuvent être tenus de rendre des comptes aux citoyens. Cela inclut les décisions concernant les revendications foncières, le règlement des litiges fonciers,



l'élaboration des plans de développement du terroir et la gestion de l'environnement au niveau national, régional et local. Est-ce que les citoyens disposent d'un pouvoir de contrôle sur leurs dirigeants ? En d'autres termes, il s'agit de savoir s'il y a des mécanismes effectifs de « checks and balances » dans la société. La question centrale de cette recherche est la suivante : « Quelles ouvertures pour discuter et améliorer la responsabilité dans la gestion foncière peuvent actuellement être identifiées dans la société sénégalaise? »

Cette question a été examinée, premièrement, au niveau national par une analyse du débat public sur la responsabilité dans la gestion foncière, et sur la manière dont il se présente dans les media. Elle a été examinée, deuxièmement, au niveau local par l'analyse des problèmes et défis concernant la gestion du foncier parmi les acteurs locaux, comme des agriculteurs, habitants de quartier, chefs de village, conseillers ruraux et municipaux, etc. Les questions centrales abordées sont les suivantes : Quels sont les problèmes rencontrés concernant la gestion du foncier au niveau local ? Comment sont-ils traités par les autorités responsables ? Comment l'idée de la responsabilité est-elle interprétée au niveau local par des catégories sociales différentes ? Comment ces interprétations influent-elles sur l'interaction entre les différentes catégories de la population et les autorités responsables de la gestion foncière ? Le débat au niveau national trouve-t-il des échos au niveau local ?



Pour répondre à ces questions, des enquêtes ont été menées dans trois zones du Sénégal. Le premier cas est celui de Yoff, où il y a une forte pression sur les terres et une spéculation foncière pour l'habitat et les logements. Le deuxième cas est celui de Ross Bethio dans la zone du Fleuve Sénégal où des programmes comme le GOANA ont attiré de grands investisseurs agricoles non-résidents. Le troisième cas présenté est celui de la zone de Kaymor, dans la zone de Nioro du Rip, au centre du pays, où il y a une forte pénurie de terres mais où les conflits fonciers se limitent encore aux acteurs locaux. Nous nous limitons ici à la présentation de la partie locale de ces recherches.

#### ➲ La responsabilité, un problème pressant mais mal connu

On constate que beaucoup de problèmes dans le règlement des conflits peuvent être liés à la question de la responsabilité. Il n'y a pas de compte-rendus réalisés au niveau des conseils ruraux, et les populations, de leurs côté, ne demandent pas de comptes non plus. Le règlement des conflits se fait surtout par des négociations, plutôt qu'en appliquant strictement les lois. De ce fait, les positions de pouvoir deviennent très importantes puisqu'elles déterminent le poids des parties dans les négociations. La responsabilité des conseillers se dirige plutôt vers leurs partis politiques qu'envers les populations, et en général, il y a une manque de connaissance parmi les conseillers et parmi les populations en ce qui concerne les tâches du conseiller et les droits des populations. Finalement, à travers les entretiens réalisés, on peut constater que les idées sur la responsabilité diffèrent.

Il existe principalement deux modèles de résolution des conflits fonciers :

**Illustration 4 : Modèles de résolution des conflits**

	<b>Modèle « traditionnel »</b>	<b>Modèle « moderne »</b>
Objectif	Paix sociale dans la société	Sécurisation des droits individuels
Stratégies	Consensus, solutions flexibles et provisoires	Cadastre, droits de propriété fixes et écrits

Dans le modèle « traditionnel », le dirigeant responsable est surtout celui qui travaille pour la paix sociale. Dans le deuxième modèle, le dirigeant responsable est celui qui applique les lois strictement et qui travaille pour sécuriser les droits des individus. Un grand nombre de populations veulent retourner à l'autorité du chef de village qui est reconnu pour travailler pour la paix sociale. D'autres solutions proposées tournent autour de la mise en place d'un cadastre, qui relève du modèle « moderne » et en fait n'est pas très adapté aux stratégies de règlement des conflits fonciers en vigueur dans la société.

Les cas illustrent cependant le fait que les enjeux fonciers changent de telle manière que les stratégies du premier modèle ne fonctionnent plus correctement. Cela ne veut pas dire que son objectif, dirigé vers la paix sociale, n'est plus valable. Une réforme foncière dans les conditions actuelles doit idéalement renforcer les capacités et fournir la paix sociale et la sécurisation des droits des individus. Il est du ressort des populations et des décideurs de trouver ensemble des solutions viables pour y arriver.

#### **Illustration 5 : Gestion locale du foncier : le cas de l'ex-communauté rurale de Ross Béthio**

Depuis 2008, l'ex-Communauté rurale de Ross Béthio est divisée entre la commune de Ross Béthio et les communautés rurales de Diama et de Nguith. La région est connue pour la riziculture irriguée et a un poids économique assez important : 89% du revenu national de la production de riz provient de la vallée du fleuve. La zone a été en première ligne des projets gouvernementaux, de départ dans les années 1960 avec la création de SAED et de nombreux financements dédiés à l'aménagement et l'entretien des pérимètres hydro-agricoles. La zone profite aussi d'autres projets comme le PDMAS, le plan REVA, la GOANA. L'ex-communauté rurale de Ross Béthio a également joué un rôle pilote pour l'expérimentation et la mise en œuvre des POAS (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols), une démarche participative, afin de réfléchir avec les acteurs à la base, aux outils de gestion foncière permettant de limiter les conflits rencontrés.

Même si la majorité des terres dans la communauté sont des propriétés familiales traditionnelles, une pression croissante sur le foncier, en partie due à l'arrivée des investisseurs étrangers, rend la gestion traditionnelle des terres, principalement par le chef de village, de plus en plus problématique. En outre, la distribution très limitée des affectations au niveau de la commune et des communautés rurales pousse les gens à recourir à des stratégies alternatives pour avoir accès au foncier, comme la location ou l'achat (illégal) des terres. L'achat illégal est une stratégie courante pour l'accès à la terre dans la zone de Ross Béthio. La terre est achetée et vendue de manière informelle (les transactions sont ensuite souvent régularisées au niveau des autorités locales) et la plupart des conflits sont également réglés par la voie de la négociation. Les hiérarchies sociales jouent un rôle important dans ce processus, et les statuts sociaux, économiques et religieux des acteurs ont une grande influence sur la capacité d'accéder aux terres. Les chefs religieux et/ou grands entrepreneurs ont, par exemple, un plus grand poids de négociation que les femmes ou les jeunes.

Ceci est renforcé par l'arrivée d'investisseurs étrangers qui sont souvent une source de capital intéressante pour les autorités locales. Grâce à l'arrivée d'étrangers, les hiérarchies sociales dans la communauté changent, ce qui a des conséquences sur le poids de négociation des différents acteurs locaux. Ainsi, la situation antérieure dans laquelle la répartition des terres et la résolution des conflits a été réglée de manière informelle devient de plus en plus problématique. En même temps, le rôle du conseil rural s'intensifie, alors que la population a peu de moyens pour tenir les conseillers ruraux responsables de leurs actes, principalement à cause d'une manque de traçabilité des (des)affectations réalisées.

#### **➤ Vers une amélioration de la responsabilité en matière foncière**

Nous pensons qu'une amélioration de la responsabilité en matière foncière pourra être atteinte via (i) une meilleure traçabilité des droits et des décisions prises par le conseil rural, à travers des outils comme les cadastres et les livres fonciers ; (ii) une sensibilisation des populations sur leurs droits et leurs responsabilités de contrôle, une information sur les tâches des conseils ruraux, etc. Pour cela, des méthodes interactives pourraient être mobilisées afin de permettre des débats et donner les moyens aux populations de développer leurs propres idées sur les objectifs et stratégies à atteindre en matière de gestion foncière (par exemple, en développant des programmes de radio (disoo) ou de télévision, des sketches au niveau de la population, des programmes à l'école, des séances d'alphabétisation avec des thèmes diversifiés, etc.)

Enfin, cela pourra être complété par (iii) une formation « alternative » des conseillers, qui ne met pas l'accent sur des aspects techniques, mais qui, s'appuyant sur l'expérience des conseillers (études de cas précises), favorise le débat et l'échange, en restant attentif aux questions d'ordre éthique.

## 3.5 Questions et débats

### ➲ Sur le cadre institutionnel et juridique du foncier



Pour Mamadou Niang, juriste-anthropologue et enseignant chercheur à l'UCAD, les études doivent s'intéresser, au-delà du domaine national, au domaine de l'Etat et à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est selon lui également important de mettre en exergue de manière beaucoup plus approfondie la gestion coutumière du foncier et la confrontation entre logiques traditionnelles et logiques modernistes qui en découle.

Les concepts de réforme foncière (mise en valeur et usufruit) posent problème : la notion d'usufruit suppose un contrat à durée déterminée (c'est un héritage du droit colonial), alors que dans la conception traditionnelle du foncier, les droits fonciers sont à durée indéterminée (en wolof, on parle du « borom sémmign » ou droit de hache). Le véritable problème vient donc de ces notions héritées de la colonisation et qui finalement posent la question d'effectivité (outils mis en place) et de réceptivité (perception par les populations) de la loi sur le domaine national.

### ➲ Sur la décentralisation et la gestion locale du foncier

Abdoulaye Dièye, enseignant chercheur à l'UCAD, souligne l'importance d'étudier la question de la responsabilité des acteurs. Avec la mise en œuvre de la LDN, il a été prévu des décrets au niveau local pour dégager des normes de mise en valeur mais, cela n'a jamais été fait. Aussi faut-il selon M. Dièye s'interroger sur la notion de communauté rurale de l'époque, qui n'a aujourd'hui rien à voir avec les communautés rurales que nous connaissons. Ce qui pose une question de taille : La loi sur le domaine national a devancé les réformes sur la décentralisation, qui pourtant étaient sensées jouer un rôle essentiel dans son application. C'est la même difficulté qui se pose avec la LOASP, dans laquelle le législateur affirme la nécessité d'une réforme foncière dans les 2 ans suivant son application. Jusque-là, rien n'a été réalisé. Pour lui il ne faut plus compter sur la commission nationale de réforme du droit de la terre, car elle ne fonctionne absolument pas ; seules 2 rencontres ont été organisées par cette structure.

Oumar Ba, contrôleur des Impôts et domaines, est revenu sur un contexte important de la gestion locale du foncier : l'autorité locale n'intervient qu'en cas de litige. Les lois sur la décentralisation de 1996 n'ont pas changé grand-chose et le mode de désignation par élection ne vise pas la compétence mais la représentativité. Aussi les moyens techniques et financiers posent problème : les collectivités locales ne disposent pas du personnel compétent capable de gérer le foncier, ni des outils adéquats comme un cadastre rural ou une carte d'identité de la terre. Il y a une persistance des tenures foncières traditionnelles et les transactions foncières illicites sont légitimées par les communautés rurales qui les régularisent ensuite. Il existe des achats de terres, même si ces procédures ne disent pas leur nom.



Pour le cas de gestion foncière évoqué dans la zone de Yoff, il faut constater que la bande verte n'existe plus, elle a été occupée depuis longtemps. Il est important de s'interroger sur la place qui a

été donnée à une structure comme l'APECSY dans la gestion du foncier, avec des droits d'affectation, alors qu'elle n'est qu'une association de droit privé.

Zakaria Sambakhé, coordinateur AFSM (ActionAid) est revenu sur la forte incursion de la politique dans les instances décisionnelles et exécutives des collectivités locales, ce qui altère les pratiques de gestion.

Abdoulaye Dièye, enseignant chercheur à l'UCAD, considère qu'il faut sortir de ce climat de violation systématique de la loi et penser à appliquer les textes disponibles le temps de mettre en place une réforme. Les responsabilités sont d'après lui partagées entre l'Etat, qui laisse faire et qui favorise même à travers un slogan comme la GOANA des pratiques non conformes aux textes en cours, et les communautés rurales, qui attribuent des terres sans respecter la loi.



Pour Sidy Ba, d'Enda Pronat, la conditionnalité de la mise en valeur n'est qu'un moyen bien précis pour spolier les terres des agriculteurs familiaux. C'est pour cela qu'il est important de se pencher sur les barrages édifiés sur le fleuve Sénégal et de se poser la question suivante : n'ont-ils pas eu pour conséquence de perturber les systèmes traditionnels sans donner les moyens aux exploitations familiales de mettre en valeur ces terres ?



Pour Nadjirou Sall, secrétaire général de la FONGS, il faut interroger la sociologie sénégalaise pour bien comprendre les modes locaux de gestion du foncier. Pour mieux appréhender la question foncière de la vallée, il faut remonter jusqu'à la moyenne vallée dans la zone de Podor où le droit de propriété privée familiale est un droit connu et reconnu qui s'adapte à toute la législation sénégalaise. Ces populations ne considèrent pas la LDN comme leur propre affaire. Il avance que d'après une enquête menée par la FONGS dans 70 communautés rurales, la question foncière n'est pas juridique mais économique dans la conception des populations.

Baba Ngom, secrétaire général du CNCR, affirme que le foncier continue d'être géré de manière traditionnelle, malgré l'existence de la loi sur le domaine national. Les populations ont montré leur capacité à résoudre des problèmes fonciers aigus sans faire intervenir les services de l'Etat.

Revenant sur le cas de Yoff, le géographe Oumar Diène met en avant la présence de 2 géo systèmes (système urbain/système communautaire Lébou) conflictuels dans cette localité. Cette situation conduit à la coexistence sur un même territoire d'une multiplicité d'acteurs, avec un sentiment d'impunité chez certains acteurs, qui bénéficient de soutiens politiques.

### ➲ Sur la réforme foncière et la sécurisation des producteurs

Mamadou Niang, de l'UCAD, s'interroge sur la réforme foncière « Faut-il réformer, pourquoi réformer ? » Ce dont le Sénégal a besoin, selon lui, ce n'est pas en réalité d'une réforme foncière, mais d'une réforme agro-foncière : une modification du statut économique et non celle du statut juridique. Le plan d'action foncier dont on parle n'a jusque-là jamais été appliqué et la loi sur le domaine national (LDN) en vigueur n'est pas encore modifiée. Les sénégalais qui ont fait ce texte ont fait ceux du Togo, sur lequel d'autres pays africains se sont ensuite basés. Théoriquement, la réforme

foncière est belle mais il faut rééduquer les populations et se poser la question de la privatisation du point de vue économique et politique : il est nécessaire de penser aux conditions de développement de l'entreprenariat, mais aussi aux dégâts causés par le capitalisme foncier dans de nombreux pays (cf. capitalisme agraire en Amérique latine).

Pour Aïfa Ndoye, agroéconomiste à l'IPAR, la solution par rapport à la réforme pourrait être de créer un marché foncier et un système de certification pour contourner les transactions illégales susceptibles de permettre aux populations de disposer de papiers et de pouvoir vendre leurs terres.

Oumar Ba avance qu'il opterait pour une privatisation encadrée du foncier, option qui est selon lui plus sûre. Une privatisation non encadrée permettrait aux propriétaires de faire ce qu'ils veulent de leurs terres, surtout dans le contexte actuel de flou juridique qui touche certaines notions. Il y a là aussi un risque d'accaparement par les grandes firmes, comme cela a été le cas à Madagascar avec DAEWOO.



Pour Cheikh Guissé, coordinateur du PACR Vallée, la réalité c'est que la réforme foncière tarde alors que les populations paysannes sur le terrain veulent du concret. Les positions sont différentes entre l'Etat et ses divers interlocuteurs, il faut donc essayer d'aller vers une harmonisation des positions pour permettre aux vrais utilisateurs de la terre de pouvoir bien l'exploiter. En attendant l'avènement de cette réforme, il faut aller au moins vers la mise sur pieds d'outils rationnels locaux. C'est ce qui justifie des outils comme le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) et la Charte du Domaine Irrigué (CDI). Même si le POAS et la CDI constituent des outils de taille, la question de la mise en œuvre de ces POAS pose encore problème et on est obligé de nous interroger sur l'opérationnalisation de ces outils et leur capacité réelle à favoriser une bonne cohabitation entre agriculteurs et éleveurs. C'est pour cela que d'autres instruments sont actuellement en test dans d'autres zones.

Pour le moment il est sûr qu'on ne peut pas si rapidement arriver à un véritable cadastre rural et une cartographie exacte du parcellaire qui puisse donner un visage à chaque portion de l'espace foncier mais on peut tout de même poser les bases qui permettent d'y accéder avec un système d'information foncier. En faisant tout ceci, il ne faudra pas perdre de vue qu'au-delà de la création de revenus, la sécurisation doit déboucher sur une pacification de l'espace social communautaire. Il faut selon lui aller vers la mise en place d'une sécurisation foncière technique des populations, en attendant une réforme politique.

Diéry Gueye, producteur dans la zone des Niayes et administrateur du CNCR, soutient qu'il faut aussi intégrer dans les questions de sécurisation foncière, l'installation de plus en plus importante des sociétés minières. Il lance une interpellation à l'IPAR, pour rassembler les acteurs qui interviennent sur le foncier et analyser les points de convergence et de divergence entre eux. Il plaide également pour la relance de formations auprès des leaders paysans pour renforcer leurs capacités et appuyer le processus de réforme foncière.

#### ➲ Sur les questions relatives au foncier pastoral

Moustapha Dia, secrétaire national de fédération des acteurs de la filière lait (FENAFILS), souligne la non prise en compte des préoccupations des éleveurs par les textes et programmes de recherches et

de développement (à part la LOASP) alors que ce secteur a besoin de plus de terres que l'agriculture. Il a souligné qu'on observe actuellement l'arrivée d'une vague de migrants dans la zone sylvo-pastorale, où l'élevage transhumant est pratiqué. Cette zone reçoit les éleveurs d'autres communautés des zones de Kaolack, Fatick, Thiès, etc. qui ne disposent plus de zones de pâture dans leurs localités à cause de l'agriculture à grande échelle.



Le problème vient du fait que l'élevage au Sénégal restera majoritairement un élevage extensif qui a besoin d'espace. Il ne pense pas qu'une privatisation soit favorable car les moyens d'aménagement des terres ne sont actuellement pas disponibles.

Pour Nadjirou Sall, secrétaire général de la FONGS, il faut étudier la manière de sécuriser les producteurs en partant de la loi et en l'adaptant. L'un des objectifs des POAS était de permettre aux populations des communautés rurales de se concerter. Ce projet a été initié dans un contexte où il y avait des morts à cause des conflits entre agriculteurs et éleveurs, aujourd'hui cela ne se produit plus car les gens disposent d'un espace de dialogue et de concertation.

### ➡ Sur les acquisitions foncières à grande échelle

Pour Oumar Ba, la réalité c'est que le Sénégal a des impératifs qui imposent des exploitations à grande échelle alors que les paysans n'ont pas les moyens de faire de tels investissements.

C'est cette même perception que défend Cheikh Guissé du PACR, il insiste sur la nécessité de protéger l'agriculture familiale, il considère qu'il faut aussi donner l'occasion aux investisseurs privés d'accéder aux ressources et de les exploiter.

Aïfa Ndoye considère qu'il n'y a pas de paradoxe entre la volonté de l'Etat de lutter pour l'autosuffisance alimentaire et son souhait de voir développer les investissements étrangers. Leur venue est souhaitée car on a besoin d'améliorer le volume de production et d'exportation pour jouer sur la balance commerciale du pays.

Pour Baba Ngom, secrétaire général du CNCR, la question des accaparements de terres fait planer un nouveau risque sur les paysans qui risquent à tout moment de devenir des salariés agricoles sur leurs propres terres, dans des sociétés qui ne contribuent que de manière marginale à la sécurité alimentaire nationale. Il demande à ce que tous les acteurs se mobilisent pour entamer un dialogue avec l'Etat sur cette question.

Pour Nadjirou Sall, la question principale ne concerne pas seulement les acquisitions à grande échelle mais la manière dont on peut permettre aux paysans et pasteurs de nourrir le Sénégal. Les enjeux de la question foncière ne sont pas juridiques mais économiques. Les familles qui ont réussi à créer les conditions pour maintenir la fertilité de leurs terres s'en sortent bien et contribuent aux besoins alimentaires du pays. En revanche, que va-t-il se passer dans les zones où les terres sont très dégradées ? Les paysans vont-ils se reporter dans les terres de la Vallée ? Le débat doit selon lui aussi être élargi à ces questions.

## **4 Initiatives des organisations de producteurs et de la société civile**

### **4.1 Présentation des initiatives de la société civile en matière foncière**

Le contexte du foncier au Sénégal est marqué par une augmentation de la pression sur les terres dû à la croissance démographique et à la progression de la demande de terres par des investisseurs nationaux et étrangers. Ce phénomène s'explique par les crises financière, énergétique et alimentaire et par une position favorable des gouvernements à l'arrivée de nouveaux investisseurs.

Les organisations paysannes et de la société civile défendent majoritairement le concept de souveraineté alimentaire, opposé au principe d'acquisitions de terres à grande échelle par l'agrobusiness. Ces organisations ont dénoncé le bradage des terres, qui constitue selon elles une menace pour l'exploitation familiale et la biodiversité.

Plusieurs travaux ont d'ores et déjà été engagés sur le foncier depuis quelques années par ces organisations, ainsi que par les acteurs de la recherche :



#### **CNCR : Concertation nationale sur la réforme foncière (2000-2004)**

- Organisation de 50 ateliers locaux dans plus de 200 communautés rurales
- Synthèse des problématiques et propositions au cours de 5 ateliers inter-régionaux
- Un séminaire national de présentation de propositions d'outils de réforme foncière

#### **ActionAid : Etude sur l'accaparement des terres et les agro carburants (2008)**

- Restitution et partage sur les enjeux liés à la sécurité alimentaire et l'environnement
- Rencontres avec le Ministère des biocarburants et d'autres acteurs
- Plaidoyer au niveau national et international

#### **CERFLA : Etude diagnostic sur le ranch de Dolly (2009)**

- Alerte en 2003 de l'opinion publique d'une cession d'une partie du ranch à un chef religieux, qui a finalement renoncé à ces terres
- Analyse de la situation sur le ranch, qui ne dispose pas de statut juridique clair, ce qui conduit à une précarité de la situation foncière et environnementale

#### **IPAR : programmes de recherche et de capitalisation sur le foncier (2009-2011)**

- Travail de capitalisation sur l'implication des organisations de producteurs sénégalaises dans la réforme foncière (2010)
- Etude sur les acquisitions foncières à grande échelle (2010)
- Revue sur les enjeux de la sécurisation foncière des exploitations familiales (2010)
- Recherche-action sur 2 sites (Delta du Saloum et Plateau de Thiès) pour une gestion décentralisée et concertée des ressources naturelles (2009-2011)

- Etude prévue sur les systèmes agraires et fonciers (2011)

#### **ENDA Pronat : étude sur l'accaparement des terres (2010)**

- Etude de cas sur l'accaparement de terres dans 4 zones agro-écologiques du Sénégal
- Réalisation d'un film documentaire

#### **ENDA Lead : étude sur la communauté rurale de Mbane (2010)**

- Etude en cours sur les attributions abusives de terres de Mbane et leurs implications

#### **ENDA Pronat UGB/GESTES (2009-2011)**

- Recherche-action sur l'amélioration et la sécurisation de l'accès des femmes au foncier

#### **CNCR : Réflexion stratégique sur la productivité des exploitations familiales (2008-2010)**

- Analyse des systèmes de production de 700 exploitations au Sénégal
- Détermination des sources de blocage pour une meilleure maîtrise de l'espace et des ressources naturelles
- Formulation de propositions spécifiques dans un mémorandum

Ces organisations ont également déjà initié plusieurs actions :

- Actions de plaidoyer par ActionAid et d'autres acteurs (tables rondes, mobilisations, mémorandum) contre l'affectation de 80 000 ha à un privé Espagnol à Kédougou ;
- Mise en place d'une plateforme de veille sur les agro-carburants ;
- Atelier de partage sur l'accaparement des terres organisé par ENDA Pronat ;
- Mise en place d'un comité de réflexion sur le foncier lors d'une rencontre de la COPAGEN ;
- Rencontre d'échanges avec l'ONG Grain organisée par IPAR et le CNCR sur la situation de l'accaparement des terres en Afrique ;
- Vidéo Conférence organisée par IED Afrique « Problématique de l'accaparement des terres : quelles implications pour les collectivités locales ? » ;
- Forum CNCR/FONGS sur les exploitations familiales dont un des aspects fondamentaux est la sécurisation foncière: comment mieux gérer l'espace et les ressources naturelles?

Les questions qui se posent actuellement sont de savoir (i) comment valoriser les initiatives lancées aux niveaux local, national et régional par les organisations de producteurs et de la société civile pour freiner le phénomène d'accaparement des terres et sécuriser l'exploitation familiale ; (ii) quels espaces de concertation investir ou initier afin de mieux prendre en compte les préoccupations des OP et OSC et (iii) d'identifier les alliances et stratégies pour établir un dialogue construit avec l'Etat sur la réforme foncière.

Plusieurs pistes ont déjà été dessinées : (i) Faire l'état des lieux de la situation et des initiatives et travaux en cours au Sénégal ; (ii) Centraliser l'information et interpeller l'Etat par un atelier de concertation et de partage ; (iii) Faciliter le dialogue Etat /Société civile engagée dans la thématique foncière, à travers la participation des OSC aux cadres de concertation sur le foncier ; et (iv) Partager l'information des activités menées par chaque organisation aux autres organisations partenaires.

## 4.2 Présentation de la réflexion menée par les organisations de producteurs sur le foncier

Les organisations de producteurs (CNCR/FONGS) ont initié depuis 2008, avec l'appui de différents experts et de l'IPAR, une réflexion sur la productivité globale des exploitations familiales, dans un contexte qui était celui de la crise alimentaire. Ce travail a permis de dégager un certain nombre de constats autour du foncier, de la maîtrise de l'espace et de la gestion des ressources naturelles : (i) l'amélioration des performances des exploitations familiales suppose notamment une augmentation de leur productivité, qui sous-tend la question de la fertilité de la terre mais également de la qualité de l'espace terrestre et maritime ; (ii) les performances des exploitations familiales dépendent en partie de leur taille, et donc de leur accès à l'espace et de sa disponibilité ; (iii) l'amélioration des performances de l'EF dépend aussi des investissements consentis, ce qui suppose l'accès à un espace sécurisé, et conduit à la question de la législation foncière.

Le diagnostic établi a montré que : (i) l'espace et les ressources ne sont pas illimités, il y a eu une augmentation de 75% des surfaces cultivées en 30 ans entre 1970 et 2000 ; (ii) Les exploitations familiales gèrent jusqu'ici l'essentiel de l'espace et des ressources naturelles : 91% des exploitations familiales mettent en valeur les deux tiers de la surface cultivée et disposent chacune de moins de 10 hectares.



Cette analyse a permis de dégager les principaux défis auxquels doivent faire face les exploitations familiales : (i) l'augmentation de la pression humaine sur les terres due à la croissance démographique ; (ii) la dégradation des ressources naturelles ; et (iii) l'accroissement de la concurrence pour l'accès à l'espace et aux ressources naturelles.

Le diagnostic mené auprès de plus de 700 exploitations a montré que celles-ci se trouvent dans des situations contrastées : (i) certaines exploitations familiales disposent de superficies suffisantes, avec des ressources naturelles en bon état et bien exploitées (Delta, Sud du Bassin Arachidier, Niani) ; (ii) d'autres exploitations ont un espace suffisant, mais qu'elles ne peuvent exploiter que partiellement ; enfin (iii) une autre catégorie d'exploitations familiales ont de grandes difficultés à accéder au foncier.

A l'issue de ce travail d'analyse, les organisations de producteurs ont formulé des propositions paysannes, pour une meilleure maîtrise de l'espace et des ressources naturelles. Elles ont été exposées à l'occasion du forum sur les exploitations familiales du mois de novembre 2010. Il s'agit principalement de :

- (i) **Garantir la sécurité foncière des exploitations familiales**, à travers l'établissement de droits fonciers réels et un encadrement par la loi des recompositions en cours (« transactions illégales ») ;
- (ii) **Redéfinir et préciser les conditions d'accès et les modalités d'exploitation des autres ressources**, comme le foncier pastoral (sécurisation des droits des pasteurs) ou les ressources halieutiques (révision des accords de pêche, régulation de l'effort de pêche et des volumes débarqués, repos biologique pour certaines espèces, exclusivité des activités de pêche artisanale dans la zone des 6 mille marins) ;

(iii) **Promouvoir une gestion réellement concertée des ressources naturelles** à l'échelle locale, en prenant en compte les spécificités régionales : respect des attributions des collectivités locales, instruments permettant des diagnostics permanents de la situation des ressources naturelles, procédures assurant une concertation entre les élus et la population afin d'améliorer la gouvernance locale ;

(iv) **Mettre en place des programmes ambitieux d'amélioration durable de la productivité de la terre et des animaux** : mesures incitatives pour l'agroforesterie, intégration agriculture/élevage, programme d'envergure de restauration de la fertilité des sols, etc.

(v) **Mettre en œuvre une politique rigoureuse d'aménagement du territoire** visant à une meilleure répartition de la population sur l'ensemble du territoire national, via un appui prioritaire au développement économique des régions les plus éloignées et un appui à la diversification des activités rurales non agricoles.

### 4.3 Questions en débat

En ce qui concerne les initiatives de la société civile par rapport aux acquisitions foncières à grande échelle, les avis sont partagés. Certains considèrent que les choses n'avancent pas, alors que d'autres considèrent au contraire qu'il y a eu plusieurs avancées notoires depuis 2008.

Plusieurs propositions ont été faites afin de renforcer et poursuivre le travail déjà réalisé :

#### Capitaliser et poursuivre les études sur le foncier

- Capitaliser les études et recherches disponibles ;
- Mieux structurer et documenter les expériences des OP et OSC ;
- Intégrer aux réflexions les structures universitaires de recherches ;
- Faire l'inventaire des terres arables disponibles ;
- Etudier les modalités de cohabitation des exploitations familiales avec des entreprises agricoles travaillant sur de vastes surfaces ;
- Revenir sur la place et le rôle du pastoralisme et mieux le documenter pour le grand public ;
- Diversifier les sites de recherche, en allant aussi dans des zones moins accessibles ;
- Reconsidérer la question du foncier sous l'entrée de la gestion de l'espace ;

#### Développer une stratégie de plaidoyer

- Réactualiser les stratégies du CNCR sur les questions foncières ;
- Développer un plaidoyer qui s'appuie sur des argumentaires solides ;
- Impliquer tous les acteurs, y compris ceux du secteur privé ;
- Profiter de la présentation du rapport DESC du Sénégal qui doit avoir lieu l'année prochaine et y intégrer la question des acquisitions foncières à grande échelle ;

### **Faire de la mobilisation citoyenne**

- Déterminer un « lead » dans la lutte (choisir une structure ou d'autres acteurs pour diriger) ;
- Faire de la mobilisation (marches, sit-in, « confrontations ») ;
- Recourir si besoin à la société civile internationale et valoriser l'organisation du FSM à Dakar ;
- Impliquer davantage les médias pour couvrir les acquisitions foncières à grande échelle ;
- Lutter pour l'arrêt de ces attributions en attendant l'avènement de la réforme foncière ;

### **Relancer les discussions et négociations avec l'Etat**

- Renouer et renforcer les alliances pour aller vers les comités de réforme foncière ;
- Chercher à impliquer les pouvoirs publics sur les acquisitions à grande échelle ;
- Se rapprocher des institutions (FIDA) qui cherchent à appuyer les Etats sur ces questions d'attributions de terres à grande échelle.

## **5 Clôture de l'atelier**

En conclusion, Nadjiro Sall, secrétaire général de la FONGS, a évoqué les principaux défis auxquels les organisations de producteurs, de la société civile et acteurs de la recherche vont avoir à faire face. « Comment arriver à une capitalisation des expériences qui soit mobilisatrice ? Comment associer les acteurs à la base pour disposer d'informations complémentaires ? Comment lier l'action à cette forme de capitalisation ? »

Il rappelle la nécessité de conserver une grande prudence dans les préconisations qui pourraient être faites car ce débat concerne l'ensemble de la société sénégalaise, et non seulement quelques acteurs. Il insiste aussi sur l'importance de développer un plaidoyer et de trouver les moyens pour que celui-ci touche les décideurs et permette l'instauration d'un dialogue constructif avec la société civile.



La question du portage de ces actions devra également être étudiée. Le CNCR s'engage quant à lui à poursuivre son implication sur la question de l'espace, c'est une option qui a clairement été réaffirmée dans le cadre de son congrès, tenu début décembre.

Afin de synthétiser l'ensemble des propositions effectuées, il rappelle enfin les points saillants sur lesquels il va être nécessaire de travailler :

- Capitaliser les initiatives existantes (partage des rapports et compte-rendus réalisés) ;
- Construire des argumentaires ciblés vers les décideurs ;
- Faire une synthèse des propositions des différentes parties ;
- Créer des moments de mobilisation populaire contre les accaparements de terres ;
- Aborder la question foncière en l'élargissant sous l'angle de l'espace et de ses usages.

## 6 Annexes

### 6.1 Programme de l'atelier

<b>Matin :</b>	<b>Restitution des travaux de recherche Sous la présidence d'Adama Faye (IPAR)</b>
9h00-9h30	<i>Accueil des participants</i>
9h30-9h45	Introduction de l'atelier Adama Faye (IPAR)
9h45-10h00	Sécurisation foncière : enjeux, cadre juridique et institutionnel Cheikh Oumar Ba (IPAR)
10h00- 10h15	Implication des organisations de producteurs dans le processus de réforme foncière Amel Benkahla (IPAR)
10h15-11h00	Questions et débat
11h00-11h30	<i>Pause-café</i>
11h30-12h00	Responsabilité dans la gestion du foncier dans la zone de Ross Béthio, de Kaymor et de Yoff Mayke Kaag, Marieke Kruis, Yaram Gaye (LANDac)
12h00-12h15	Acquisitions foncières à grande échelle : le cas de Ross-Béthio Iba Mar Faye (IPAR)
12h15-13h00	Questions et débat
13h00-15h00	<i>Pause déjeuner</i>
<b>Après-midi :</b>	<b>Quelles actions, quelles recherches pour faire face aux défis ? Sous la présidence de Nadjirou Sall (FONGS)</b>
15h00-15h15	Initiatives lancées par la société civile Fatou Mbaye (Action Aid)
15h15-15h30	Réflexion stratégique sur la productivité des exploitations familiales Baba Ngom (CNCR)
15h30-17h00	Echanges et débats entre les organisations de producteurs, les acteurs de la société civile, la recherche et les services de l'Etat

*L'ensemble des présentations est téléchargeable sur le site Internet de l'IPAR : [www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)*

## 6.2 Présentation des organisateurs

L'atelier sur la « gestion foncière au Sénégal : enjeux, état des lieux et débats » est organisé par l'IPAR, le CNCR et l'Université de Leiden (programme LANDac). Il fait suite à diverses études conduites par IPAR, seul ou en partenariat.

### Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR)



L'IPAR est 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.

Ces principales activités sont centrées sur de grandes thématiques d'intervention au cœur des enjeux actuels de l'agriculture : la démographie, l'emploi et les migrations, les politiques publiques, les performances et la productivité des exploitations familiales, le foncier et la gestion des ressources naturelles, l'appui aux organisations de producteurs.

Dans le domaine du foncier et de la gestion des ressources naturelles, les études menées par IPAR tentent de définir des outils et méthodes pour répondre aux attentes des ruraux, en prenant en compte les différentes échelles de gestion du foncier, du niveau local au niveau national et en s'attachant à toutes les catégories d'acteurs.

- **Gestion décentralisée et concertée des ressources naturelles :** L'IPAR participe à un programme coordonné par le GRET qui a pour objectif d'identifier des outils et méthodes d'appui à l'émergence de règles locales partagées de gestion des ressources naturelles, issues de négociations entre acteurs locaux.
- **Sécurisation foncière des exploitations familiales :** Ce projet vise à analyser les contraintes majeures relatives à la sécurisation des producteurs ruraux, à définir de manière participative des mécanismes de sécurisation foncière alternatifs et à contribuer à l'élaboration d'une vision concertée afin de renforcer l'influence du ROPPA sur les politiques foncières dans l'espace CEDEAO.
- **Capitalisation sur la réforme foncière :** La mobilisation des organisations paysannes sénégalaises dans le cadre de la concertation avec l'Etat sur la réforme foncière a permis d'influencer le processus en cours. Il s'agit de formaliser l'expérience acquise par les leaders paysans dans une perspective de dissémination.
- **Etude sur les affectations de terres à grande échelle au Sénégal :** Afin d'évaluer l'ampleur de ce phénomène au Sénégal, cette étude a pour objectif de recenser les attributions qui ont été effectuées en faveur d'entrepreneurs étrangers aux communautés rurales et de comprendre les conditions dans lesquelles se déroulent ces affectations.
- **Etude sur les systèmes agraires et fonciers au Sénégal :** Cette étude est en cours de réalisation avec la Banque Mondiale.

## **Conseil National de Concertation et de Coopérations des Ruraux (CNCR)**



Crée le 17 mars 1993, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) du Sénégal est une organisation de la société civile qui a pour finalité de contribuer au développement d'une agriculture paysanne qui assure la promotion socio-économique durable des exploitations familiales.

Le CNCR regroupe 28 fédérations (dont la FONGS qui est un partenaire stratégique de IPAR) 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.

## **Programme LANDac (International development studies, Université d'Utrecht Pays Bas)**



**Universiteit Utrecht**

Le programme LANDac sur la gouvernance foncière équitable et le développement durable, vise à rassembler les chercheurs, les décideurs et les praticiens dans le domaine de la gouvernance foncière et du développement. Le programme est dirigé par l'Université d'Utrecht à travers son département « International Development studies ».

LANDac est développé en partenariat avec plusieurs organisations néerlandaises et leurs partenaires du Sud impliqués dans la recherche et les politiques de développement. Les partenaires partagent un intérêt pour l'inégalité croissante dans l'accès à la terre et les nouveaux conflits liés à la terre. La problématique centrale de ce programme est de voir comment la gouvernance de la terre - les règles et pratiques en matière d'accès à la terre - peut être utilisée pour promouvoir le développement équitable et durable dans les pays du Sud.

Le Programme LANDac est parrainé par le Ministère néerlandais des Affaires Etrangères.

### 6.3 Liste des participants

Prénom et Nom	Structure
Organisations de producteurs	
Baba Ngom	Secrétaire général CNCR
Dièry Gaye	Animateur CNCR Zone Niayes
Nadjirou Sall	Secrétaire Général de la FONGS
Hamady Sy	Appui technique à la FONGS
El Hadj Thierno Cissé	Appui technique au CNCR
Amadou Kanar Diop	ASPRODEB
Moustapha Dia	FENAFILS
Organisations de la société civile	
Fatou Mbaye	Action Aid
Zakaria Sambakhé	IFSN/ActionAid
El Hadji Oumar Diop	Plateforme DESC
Sadou Souaré	RADI
Sidy Ba	Enda-Pronat/Copagen/Sénégal
Fatou Sow Ndiaye	Enda Pronat/Grafosen
Ibrahim Hama	Enda Pronat
Ibrahima Ouedraogo	Veco/Sénégal
Mbaye Dieng	Enda Lead
Moussa Faye	Action Aid/Représentant Résident
Birame Diouf	CONGAD
Pablo Fall	ADEETels (Ouest Foire)
Omar Ngalla Diène	Centre de ressource pour l'émergence sociale participative - CREPS
Joseph Kama	MARCS
Organismes de recherche et d'appui	
Amel Benkahla	Chargée d'études IPAR
Iba Mar Faye	Chargé d'études IPAR
Cheikh Oumar Ba	Secrétaire Exécutif IPAR
Pape Faye	Chargé d'études IPAR
Silmang Diouf	Chargé d'études IPAR
Aifa Niane Ndoye	Chargée d'études IPAR
Adama Faye	Pst Comité scientifique IPAR
Marieke Kruis	Chargée d'étude LANDac
Mayke Kaag	Coordinatrice programme LANDac
Yaram Gaye	Chargée d'étude LANDac
Gouumbo Niass	Assistant d'étude LANDac
Vincent Basserie	Expert foncier au Hub Rural
Alpha Ba	GESTES UGB
Mamadou Moustapha Niang	Anthropologue/juriste UCAD
Abdoulaye Dieye	Juriste UCAD
Mamadou Coulibaly	Professeur
Oumar Ba	Impôts et Domaines

Partenaires techniques et financiers	
Simon Gomis	Agence Française de Développement
Mathias Koffi	Responsable programme PACR-VFS
Cheikh Guissé	Coordinateur PACR-VFS
Jan Hijkoopt	Ambassade des Pays-Bas
Journalistes	
Babacar Sene	Agro-Pasteur
Pape Sanor Dramé	Le Soleil
Alioune B. Ndiaye	Liberté Infos
Mamadou Sow	Journalbic.com
Ibrahima Ngom	Leral.net
Moustapha Ba	Le Populaire
Mathieu Bacaly	L'Obs
Sidy Abdoulaye	Walf Quotidien
Mohamed Gueye	Le Quotidien
Babou Diallo	Deutsche Welle
Mané Touré	RFM
Madieng Seck	Agri-Infos
Daouda Gueye	Sud Quotidien

## 6.4 Revue de presse

# SudOnline.Sn

Sud Quotidien 15 décembre 2010

### AGRICULTURE : CHEIKH OMAR BA, SECRETAIRE EXECUTIF DE L'INITIATIVE PROSPECTIVE AGRICOLE ET RURALE (IPAR)

« Il faut aller vers une réforme foncière concertée »

Publié le 15/12/2010 | 03H06 GMT par Daouda GUEYE

L'Etat doit arriver à concilier la sécurisation des exploitations familiales et l'agro-business pour assurer une sécurité alimentaire et augmenter la part de l'agriculture dans le Pib du Sénégal. Cela passe par une réforme concertée de la législation foncière, impliquant tous les acteurs. C'est l'avis émis par cheikh Omar Bâ, secrétaire exécutif de l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar). La structure a organisé avant-hier lundi, un atelier de restitution de travaux recherche sous l'égide de l'Université Leiden des Pays-bas avec la participation du Conseil national de concertation des ruraux (Cncr). Dans cet entretien le sociologue revient sur les enjeux de la gestion foncière au Sénégal.



#### Quel contenu mettez-vous dans la notion de sécurisation foncière ?

On entend par sécurisation foncière un processus qui permet d'intégrer la dimension nécessité d'avoir des terres qui permettent aux agriculteurs de les valoriser mais également à l'Etat d'investir sur le plan économique et sur le plan environnemental, mais aussi qui permettent à des privés d'investir. La sécurité foncière est une notion plus ponctuelle et qui peut être rompue au bout d'un certain temps par des intempéries comme les inondations, ou les sécheresses etc. C'est là que se trouve la différence et c'est pourquoi nous avons choisi de parler de la sécurisation foncière qui est un concept dynamique et qui permet d'intégrer trois dimensions. Une dimension par rapport à l'Etat qui voudrait investir, aux agriculteurs qui ont besoin d'un espace de vie et de production, parce que la terre c'est la base de la ressource, mais aussi aux investisseurs qui voudraient mettre leurs billes dans la terre.

#### Y a-t-il déjà un plan élaboré ou des mécanismes pour aller vers cette sécurisation ?

Nous, ce que nous avons essayé de faire, c'est l'état des lieux. Mais on se rend compte que, que ce soient les Poas dans la vallée du Sénégal, que ce soient les unités pastorales ou en tout cas tout ce qui est de la gestion du parcours dans la zone sylvo-pastorale, que ce soit aussi le plan REVA, c'est une forme de sécurisation foncière, peut-être à une échelle plus petite. Maintenant, la question c'est comment documenter toutes ces expériences pour en faire des éléments de contribution à l'élaboration d'une politique qui intègre aussi les préoccupations des populations de la Casamance, de Tambacounda, de la Vallée du fleuve Sénégal, du bassin arachidier, des Niayes... cela montre qu'on a besoin de comprendre ces différentes initiatives qui existent et de les articuler. C'est ce que

l'étude a fait. On a présenté l'état des lieux sur ces initiatives. Et on a fait des propositions en posant la question de savoir s'il devait y avoir une réforme des terres, pour qui et pour quoi devrait-elle l'être ? On s'est rendu compte, si on analyse sur la longue période de 1994 avec le Pasa à 1996 avec le plan d'action foncier qui, avec les trois options mixtes, statut quo et libérale qu'on n'arrive pas à appliquer jusqu'à présent, c'est la loi sur le domaine national qui continue. Et à partir de 2000, il y a eu des évolutions pour réformer la terre. On s'est rendu compte aussi qu'avec la loi agro-sylvo-pastorale, le foncier a été retiré de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale sous la pression des organisations paysannes qui ne voulaient pas qu'on mélange les deux, parce que la Loasp est un cadre global d'organisation de l'agriculture, alors la loi foncière est plus spécifique. Cela montre que dans ce processus, il y a plusieurs initiatives et nous avons essayé de les documenter, d'inviter les partenaires la société civile, les organisations paysannes à suivre la restitution et à se prononcer sur les propositions des différents acteurs.

**A la lumière de cette étude doit-on aller rapidement vers une réforme de la loi sur le domaine ou revoir en tout cas la législation foncière ?**

La question foncière est extrêmement complexe, car comme disent certains, c'est un trésor et pas seulement d'un point vue économique. Il y a différents enjeux économiques, culturels sociologiques et environnementaux. Au regard de tous ces enjeux, on se dit qu'on ne doit pas aller vite en besogne. De toute façon, tous les gouvernements qui se sont succédé ont eu une volonté de réformer la terre, mais cela n'a jamais abouti. D'abord parce que c'est complexe, mais également, il y a un problème de démarche méthodologique. Une chose est de commencer par le comment, en mobilisant les spécialistes des impôts et domaines en définissant la réforme, comme ce fut le cas avec la commission dirigée par le professeur Serigne Diop. Or la question aujourd'hui c'est d'inverser la démarche, en se disant pourquoi on doit réformer la terre et pour qui, avant d'en arriver au comment. Ce dernier point est moins compliqué, on a de très bons juristes et de très bons experts dans ce domaine. Mais en attendant, sur le pourquoi, notons qu'il y a divergence parce que si on doit réformer pour vendre la terre, on en retient que l'aspect économique. Or, la question revêt plusieurs aspects notamment des aspects cultuels et culturels en Casamance, dans la vallée du fleuve Sénégal et un peu partout. Donc c'est important de considérer que la terre est fondamentale dans les relations sociales. Dès lors, on doit se rendre compte qu'on ne doit pas se précipiter dans les réformes. Mais en même temps, il faut une réforme qui garantisse une équité, qui permette aux femmes et aux jeunes d'accéder à la terre. Mais aujourd'hui, lorsqu'on observe au niveau national, on est à 0,75 ha par actif au Sénégal, avec le recensement agricole de 1998. Or, 0,75 ha, ça ne nourrit pas un actif. Si on sait qu'un actif doit nourrir deux personnes, on se dit qu'il nous faut une réforme. On ne peut pas continuer avec l'émission de nos exploitations familiales pour espérer nourrir le Sénégal.

**Cela ne veut pas dire qu'on doit supprimer les exploitations familiales ?**

Justement, à la lumière de nos études, les paysans, paradoxalement, ont le plus intérêt à ce qu'il y ait une réforme foncière ! Parce que en l'état actuel des choses, on entend souvent que tel investisseur a pris des terres, notre seconde étude sur les questions d'acquisition de terres à vaste échelle l'a montré, on ne parle pas d'accaparement en tant que scientifiques. C'est pour dire que l'agriculture familiale doit être renforcée dans ce contexte. Parce que le problème du Sénégal c'est que aujourd'hui, les agriculteurs en milieu rural, si on ne leur donne pas la possibilité d'élargir leurs surfaces cultivables et de produire mieux, avec une productivité certaine, en essayant de vendre avec

des marchés qui sont proches, avec des routes, de l'électricité et des marchés de proximité, ils vont tous venir en ville. Et tout le monde sait que celle-ci n'a plus les moyens de les accueillir. La solution c'est de créer des pôles économiques régionaux capables de retenir ces jeunes, de créer des économies à même d'attirer les jeunes ruraux établis en milieux inondés et de les inciter à retourner. C'est un peu une refondation de notre agriculture et de notre économie nationale.

**Mais alors n'y a-t-il pas de paradoxe entre la nécessaire redynamisation des exploitations familiales et la cession de grandes surfaces à des investisseurs étrangers, en général, qui font l'agro-business ?**

Non, il n'y a pas de contradiction. Je pense plutôt à comment permettre aux agriculteurs familiaux d'étendre leurs superficies cultivables et en même temps, réserver des espaces, si on veut aujourd'hui augmenter la contribution de l'agriculture dans le Pib. Parce que celle-ci est pourvoyeuse de devises. Mais il faudrait de façon concertée que l'Etat et les différents acteurs s'accordent pour voir quelle part réservé à l'agriculture d'exportation et quelle part pour l'agriculture d'autosubsistance. C'est là que se situe la question de fond parce que souvent, on a opposé les deux alors qu'elles sont complémentaires.

L'agriculture familiale occupe aujourd'hui près de 95% des agriculteurs et la question qu'il faut se poser est que si on les sortait de l'agriculture, que deviendraient-ils. Je le dis parce que si par exemple l'Europe s'est développée, c'est parce que des gens ont quitté l'agriculture pour aller dans les villes dans l'industrie. Or en Afrique, nous avons une situation très complexe, nous n'avons pas d'industrie. A l'époque de la mondialisation, je le dis souvent à mes collègues européens à l'occasion de ces études, ils pouvaient aller coloniser d'autres pays ou peupler d'autres continents (les Etats-Unis, l'Australie, l'Argentine...), aujourd'hui le contexte et la géostratégie font qu'il y a des restrictions sur les possibilités de migrations et, du coup, on n'a plus le même contexte. C'est pourquoi nous devons réfléchir à ce qui intègre notre contexte. C'est-à-dire qu'on ne peut pas sortir les agriculteurs, en leur disant vous ne pouvez plus cultiver des 0,5 ha, on donne nos terres à l'agro-business. Mais on ne peut non plus dire qu'on continue avec les 0,5 ha. Ce qu'il faudrait maintenant, c'est avec les acteurs, notamment, le Cnrc et la Fongs, l'Etat et tous les acteurs de la décentralisation, que nous réfléchissions ensemble. A notre niveau, à l'Ipar, nous conduisons actuellement quatre (04) programmes sur le foncier et les systèmes agraires et le cinquième en négociation avec la Banque mondiale porte sur l'analyse des systèmes agraires et la question foncière, pour proposer aux bailleurs, à l'Etat du Sénégal et à tous les acteurs, un certain nombre de recommandations qui puissent solutionner la question.

**Est-ce à dire qu'il faut mettre en place un binôme exploitations familiales-agro-business pour booster l'agriculture ?**

Tout à fait, un binôme, mais la question reste de savoir quelles proportions de surfaces allouées à chaque domaine. Au Sénégal, les terres arables représentent 19% de la superficie du Sénégal et dans ces 19%, les terres cultivables sont estimées à 3 800 000 ha, or, seules 2.500.000 sont effectivement cultivées. Cela représente à peu près 65%. 35% restent donc à être cultivées. La question est que si on doit prendre des terres on les prendra d'une personne ou d'une entité, mais comment faire pour concilier la valorisation des terres, en tenant compte des intérêts des paysans et prendre en charge les préoccupations de l'agro-business. Il faut également avoir en vue le fait que les terres ne sont pas extensibles, au contraire, elles se rétrécissent avec les changements climatiques et la salinisation.

Toutes ces questions montrent qu'il y a aujourd'hui besoin de réfléchir sur les voies et moyens pour faciliter l'agrobusiness et sécuriser les exploitations familiales. Il faut par ailleurs faire des cahiers de charges entre les communautés rurales et les investisseurs afin qu'une partie des investissements profitent à la jeunesse dans les différents terroirs.

---



L'Obs 14 décembre 2010

### **Pour des acteurs du secteur agricole sénégalais : La réforme foncière s'impose à l'Etat**

*La sécurisation foncière au Sénégal pose problème. Pour y faire face, des acteurs signalent l'urgence d'une réforme agro-foncière pour des besoins de sécurisation et de modernisation des exploitations familiales.*

La question de la sécurisation foncière constitue un enjeu important aux plans politique, socioculturel, économique et environnemental. Conscients de ce fait, des acteurs parlent de l'obligation pour l'Etat du Sénégal de procéder, très rapidement, à une réforme agro-foncière. Une réforme qui prendra en compte tous les enjeux liés au foncier et notamment la sécurisation des exploitations familiales. C'est ce qui est ressorti d'un atelier sur «la gestion foncière au Sénégal : enjeux et état de lieux» organisé, hier à Dakar, par l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), le Conseil national de concertation et de coopérations des ruraux (Cncr) et l'Université de Leiden.

Selon Mamadou Niang, juriste anthropologue et spécialiste du foncier, pour régler le problème du foncier au Sénégal, «il faut évoluer vers une réforme agro-foncière» qui décline des paramètres permettant de promouvoir l'agriculture et la croissance économique. M. Niang rappelle qu'une commission mise en place en 1996 a proposé une réforme foncière, mais dont les recommandations ne sont pas appliquées. «Ça a fait l'objet de réflexion d'un groupe de travail sans suite. Ils (les autorités publiques) ont mis, comme d'habitude, un autre groupe de travail. De groupe de travail en groupe de travail, on ne peut pas résoudre un problème si important que le foncier», avise-t-il.

Les acteurs ont dénoncé le fait que la loi n°64 du 17 juin 1964, définissant le domaine national, ne s'applique pas à cause de la confrontation entre la logique traditionnelle et celle moderniste. Le plus grand obstacle à l'application de cette loi, précise Niang, se manifeste au niveau des concepts. Notamment, les concepts de détention, d'exploitation et d'occupation. «On a tendance à mélanger tous ces concepts», soutient-il. Pour lui, le droit positif sénégalais est confronté à deux problèmes liés à l'effectivité et à la réceptivité.

De son côté, Mme Amel Benkahla de l'Ipar insiste sur l'urgence de la réforme non seulement pour relever les énormes défis alimentaires, mais pour mieux gérer les ressources et encadrer les acquisitions de terres à grande échelle. D'où la nécessité d'impliquer les producteurs et la société civile sur tout le processus de réforme pour garantir la prise en compte de tous les enjeux.

MATHIEU BACALY

Walfdjri 14-12-2010

## Synergie d'action autour d'une réforme foncière : Les acteurs veulent une prise en compte des réalités sénégalaises

*L'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar) a polarisé hier à Dakar différents acteurs du domaine du foncier, afin de servir de force de frappe à l'Etat du Sénégal lorsque le moment sera venu pour lui d'aller vers cette réforme foncière tant attendue.*

Beaucoup d'États des lieux ont été réalisés sur la question foncière au Sénégal, mais jamais, ils n'ont été conjugués pour servir de force de frappe à l'Etat au moment d'aller vers une réforme foncière. Pour y arriver, l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar) a réuni hier, lors d'un atelier, différents acteurs du domaine pour échanger sur la gestion foncière au Sénégal. Les participants ont échangé sur les enjeux, le cadre juridique et institutionnel de la sécurisation foncière, sur l'implication des organisations de producteurs dans le processus de réforme foncière. Ils se sont également ouverts dans les discussions à la responsabilité dans la gestion du foncier dans la zone de Ross Béthio, de Kaymor et de Yoff, à l'acquisition foncière à grande échelle comme à Ross Béthio, entre autres.

Selon le secrétaire exécutif d'Initiative prospective agricole et rurale, Cheikh Oumar Bâ, l'objectif visé à travers cette rencontre est de savoir comment alimenter les décisions que l'Etat, à travers les parlementaires, va prendre sur la réforme foncière. 'Toute réforme foncière qui n'intègre pas les acquis déjà obtenus, sape du coup les efforts immenses déployés par les différents acteurs intéressés par la question', estime-t-il, non sans rappeler que le processus de réforme foncière au Sénégal ne date pas d'aujourd'hui. 'Il a démarré depuis 1964 avec la loi sur le domaine national, ensuite en 1996 sous le régime socialiste qui avait engagé le plan d'action foncier avec le cabinet Panaudit, et depuis 2000, à l'avènement de l'alternance, où il y a eu beaucoup d'initiatives', a indiqué M. Bâ. Selon lui, des réflexions ont été conduites dans ce sens, mais malheureusement, a-t-il déploré, 'ces réflexions sont faites de façon sectorielle, sans aucune interaction entre elles'. Les acteurs, aussi bien l'Etat que les collectivités locales, la société civile et les organisations paysannes, ont manifesté leur volonté de fédérer leurs efforts en faveur d'une réforme foncière qui tarde à voir le jour au Sénégal qui ne dispose que d'une loi sur le domaine national.

L'étude menée par l'Ipar montre, en effet, qu'il y a beaucoup d'outils au Sénégal, en plus des expérimentations qui ont été conduites par des projets de développement. Cheikh Oumar Bâ estime que la conjugaison des différents travaux permettrait au moment opportun d'aller vers une réforme foncière qui tient compte des réalités sénégalaises. 'Si on ne fait pas une réforme qui prend en charge l'agriculture familiale, on risque de voir beaucoup de jeunes aller en ville avec toutes les conséquences fâcheuses que cela pourrait entraîner. Si on se met à vendre toutes les terres, les jeunes n'auront plus le choix. Si aussi, dans le système traditionnel fondé sur l'héritage, les jeunes et les femmes n'ont pas accès à la terre, ce sont toutes ces personnes qui vont quitter le monde rural', avertit le secrétaire exécutif de Ipar. Pour lui, l'enjeu principal de la réforme foncière est de savoir comment sécuriser le foncier pour que les populations sénégalaises puissent améliorer leurs revenus,

surtout celles qui travaillent en milieu rural, augmenter la productivité de leurs exploitations, mais aussi sécuriser leurs exploitations familiales.

Ont pris part à cet atelier, les organisations de producteurs, les organisations de la société civile, les organismes de recherche et d'appui, les agences et services de l'Etat ainsi que les partenaires techniques et financiers.

Abdoulaye SIDY

---



Walf 15 décembre 2010

### **Sécurisation foncière : Le Sénégal sur un champ de haies**

*Une bonne sécurisation foncière des exploitations constitue un gage de paix, de stabilité et de promotion des investissements dans le secteur agricole. Cependant, le Sénégal doit s'affranchir d'un certain nombre d'obstacles d'ordre politique et socioculturel, économique et environnemental.*

Le morcellement des exploitations familiales, la surexploitation des terres et des ressources naturelles, la faible capacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles, la régression des pâturages et la précarisation des droits fonciers des populations vulnérables sont autant de problèmes liés à la gestion foncière en milieu rural. Des difficultés qui convoquent des défis de tous ordres : Comment garantir la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans, y compris le droit de procéder à des transactions foncières ? Quels mécanismes mettre en œuvre pour instaurer une fiscalité foncière ? Comment articuler la restructuration de l'agriculture familiale avec la nécessité d'un transfert d'une partie des terres vers d'autres activités économiques et le développement de l'habitat ? Autant d'épines sous la plante du pied des paysans que le pouvoir public se doit d'enlever en s'engageant dans une dynamique de réforme foncière sécurisante.

D'après Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), relativement à l'étude qu'elle a menée, la sécurisation foncière est le processus par lequel des droits fonciers sont reconnus, garantis et protégés par la loi. Selon les résultats de l'étude, les Etats africains connaissent, presque tous, des régimes fonciers marqués par un pluralisme juridique matérialisé par la coexistence de plusieurs sources de légitimité. Au Sénégal, Ipar a noté la présence à la fois d'une législation foncière issue du droit positif et des pratiques coutumières bien ancrées qui se superposent, dans bien des cas, avec le droit musulman. Une situation qui conduit à des pratiques foncières hybrides et difficilement maîtrisables, notamment par les populations locales. Ce qui renvoie, selon Cheikh Oumar Bâ qui a coordonné l'étude sur la gestion foncière au Sénégal, à des enjeux relativement politique et socioculturel, économique et environnemental.

D'Après M. Bâ, par ailleurs secrétaire exécutif de Ipar, la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 qui définit le domaine national témoigne de la volonté des autorités politiques de démocratiser l'accès à la terre.

Au-delà d'une simple question de droit, cette initiative implique, selon lui, un véritable changement social eu égard au fait que l'accès à la terre traduisait déjà, selon la coutume, les enjeux de pouvoir et la stratification sociale des communautés. Et c'est de là que surgit, d'après l'étude, une opposition de logiques, la confrontation sur le terrain de deux conceptions de la terre et de son utilisation. Mais, pour Cheikh Oumar Bâ, ces enjeux sont aujourd'hui renforcés par les nouvelles initiatives de relance de l'agriculture qui pose le débat de la redistribution des ressources foncières et, par conséquent, des textes qui fondent leur gestion.

Sur un autre plan, souligne l'étude, le processus de décentralisation enclenché en 1996 n'a pas permis une gestion satisfaisante et l'application effective des principes et orientations de la loi sur le domaine national. 'Des obstacles humains, financiers, matériels, institutionnels et structurels altèrent les actions des instances exécutives et décisionnelles des collectivités locales en matière de gestion foncière', indique notre source, selon qui, pourtant, pour les petits producteurs, la sécurisation foncière peut constituer un levier important pour la modernisation des exploitations familiales et la réduction de la pauvreté en milieu rural.

#### L'usage et la gestion de la terre divise

Si pour les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international), la privatisation de la terre est une solution prioritaire pour permettre une bonne sécurisation des investissements et constitue un gage pour l'accès au crédit et le développement de l'agriculture entrepreneuriale, pour d'autres observateurs, ce n'est pas le cas. Ils estiment qu'il faut reconnaître les droits locaux, qui sont en réalité flexibles, dynamiques et susceptibles de déboucher sur un type de sécurisation favorable aux investissements et au développement de l'agriculture familiale. Selon Cheikh Oumar Bâ, la sécurisation foncière, sous l'angle économique, met en débat des conceptions différentes de l'usage et de la gestion de la terre. Et sous l'angle environnemental, elle met en exergue un manque d'espace cultivable dans certaines zones. L'étude montre qu'il y a une surexploitation des terres, provoquant ainsi une 'colonisation agricole' de zones faiblement peuplées comme le Ferlo au Nord, le Sénégal oriental considéré comme une zone de terres neuves et la région de la Haute Casamance.

'Cette colonisation agricole s'est faite sans prendre en compte les espaces réservés ou classés et les zones de parcours. On note souvent un développement incontrôlé des coupes abusives des ressources ligneuses qui, avec le contexte de péjoration climatique, contribue à renforcer l'appauvrissement des terres', diagnostique M. Bâ. Toutes choses qui ont, selon lui, pour conséquence : la régression du couvert, la disparition des forêts et la réduction des aires de pâturage, la salinisation et l'appauvrissement des sols, la fragilisation ou la disparition de l'habitat de la faune. Cet état de fait entraîne, en outre, la pollution provoquée par l'utilisation abusive d'intrants chimiques, la surexploitation des eaux, la dégradation des sols et la baisse de leur fertilité ainsi que la perte de la diversité biologique.

A. SIDY

Le Quotidien 14.12.2010

## Accaparement des terres : un chercheur de l'IPAR en cherche la pertinence

Iba Mar Faye n'hésite pas à mettre les pieds dans le plat. Le chercheur, membre d'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), un think tank basé à Dakar, juge paradoxal que «face aux défis de la sécurité alimentaire, l'Etat encourage les Atge pour des entreprises agricoles étrangères qui ont d'autres préoccupations, principalement d'exportation». Et il s'est appuyé pour le dire, sur les exemples de deux entreprises étrangères qui se sont établies dans la zone de Ross Béthio, où elles ont acquis à elles deux, plus de 600 ha de terres agricoles, qu'elles exploitent par la culture de produits essentiellement destinés à l'exportation.

De plus, ces entreprises, à capitaux français, marocains, anglais et italiens, qui bénéficient du statut d'Entreprise franches d'exportation (Efe) n'ont quasiment pas de retombées positives sur le terroir sur lequel elles sont implantées. D'abord, leur statut d'Efe fait qu'elles sont exemptées de taxes douanières. De plus, elles n'emploient qu'une main d'œuvre peu qualifiée, qui n'est pas des mieux payées. Quant aux ingénieurs qui travaillent sur les champs, ils sont recrutés en Europe, et payés cher, sous prétexte que les investisseurs ne trouvent pas sur place les spécialistes dont ils ont besoin.

M. Faye traitait cette question d'«Acquisition de terres à grande échelle (Atge), au cours d'un atelier sur la gestion foncière au Sénégal. Sous l'égide de l'Université de Leiden, aux Pays Bas, du Cnrc et de l'Ipar, une soixantaine d'acteurs environ, chercheurs, universitaires, paysans et fonctionnaires de l'Administration publique, se sont retrouvés hier dans le salon d'un hôtel de Dakar, pour d'abord, «retracer le processus de réforme foncière depuis son démarrage dans les années 1990, identifier les principaux enjeux liés à la sécurisation foncière des exploitations, mettre en avant les difficultés liées à la sécurisation de la gestion foncière au niveau des collectivités locales et apporter les éléments d'informations sur les phénomènes d'Acquisition des terres à grande échelle observés au Sénégal», selon les termes du document remis à la presse.

Dans sa présentation des «enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal», le secrétaire exécutif de l'Ipar, M. Cheikh Oumar Ba a indiqué que la terre est un facteur de production et un capital marchand, et que, dans le milieu rural, le non'accès à la terre pouvait être cause de paupérisation.

Pourtant, Iba Mar Faye a démontré que les étrangers qui acquéraient des terres dans les zones rurales, à Ross Béthio comme ailleurs dans le pays, certainement, le faisaient de la même manière que n'importe quel citoyen. Il leur suffisait d'une demande adressée à la communauté rurale, «avec un projet d'investissement bien décliné», ou parfois demandes faites directement auprès de villageois. «Il y a parfois des demandes faites directement à l'Etat, et dans ce cas, il peut arriver que l'on déclasse une forêt pour l'attribuer, comme on a voulu le faire à Diamma».

Comme justification de ce travail sur le foncier, le document remis à la presse affirme que, «comme dans beaucoup de pays d'Afrique de l'ouest, les enjeux fonciers au Sénégal sont prépondérants du fait d'une inadéquation de ce cadre juridique et institutionnel avec les besoins des différents acteurs, ce qui a pour conséquence d'entraîner des pratiques locales qui s'éloignent des textes législatifs». Et

Cheikh O. Ba a rappelé les tentatives de réforme initiées, aussi bien par les pouvoirs publics, qu'avec l'assistance des organisations de producteurs. Pour aboutir au fait que si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une réforme des textes, des divergences apparaissent sur ses objectifs. Toutefois, la journée de réflexion a montré que les problèmes fonciers ne se posaient pas que dans les zones rurales. Une étude faite par des étudiantes de l'Université de Leiden, portait sur la question foncière dans la Commune de Yoff, avec les conflits qu'elle engendre, et comment ces conflits parviennent à être surmontés.

Mohamed Gueye

---

# Le POP

ULAIRE

Le Populaire 14 décembre 2010

## GESTION DU FONCIER AU SÉNÉGAL

### **Les acteurs plaident pour la prise en compte des réalités sénégalaises par la loi**

Lors d'une restitution des recherches sur le thème –Gestion foncière au Sénégal : enjeux, état des lieux, les acteurs et experts du monde rural ont plaidé pour une prise en compte des réalités sénégalaises par la loi foncière qui tarde à entrer en vigueur.

Les experts et acteurs du monde rural ont plaidé pour la prise en compte des réalités sociologiques sénégalaises dans la loi foncière. Ils se sont accordés, hier, pour affirmer «l'urgence d'une réforme foncière», lors de la présentation de recherches sur le foncier au Sénégal, initiées par l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), le Cadre national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) et l'Université de Leiden (programme LANDac).

Cheikh Oumar Ba, Secrétaire exécutif de l'Ipar, par ailleurs coordonnateur du projet, estime : «l'objectif de l'atelier est de présenter nos résultats sur la gestion foncière au Sénégal pour faire l'état des lieux. L'enjeu principal aujourd'hui de la réforme foncière, c'est comment sécuriser le foncier pour que les populations sénégalaises puissent améliorer leurs revenus, surtout ceux qui travaillent en milieu rural augmenter leurs productivités, mais aussi sécuriser leurs exploitations familiales».

Faisant le bilan des recherches sur la gestion du foncier au Sénégal, M. Ba indique qu'« il y a une volonté affichée par tous les acteurs de l'Etat, des Collectivités locales, de la Société civile, du Cnrcr, - parce qu'il y a eu des réflexions qui ont été conduites. Mais ces réflexions sont gardées de façon sectorielle. Il n'y a pas une interaction entre les différentes initiatives. Nous pensons qu'il faut réunir les différents acteurs, poser le débat entre tous les acteurs, qu'il y ait une confrontation d'idées, des propositions pour aider aussi bien l'État que les parlementaires afin qu'ils prennent des lois pour une réforme foncière qui tienne en compte des réalités du Sénégal».

Dans la même veine, Mamadou Niang, Juriste anthropologue, pense que «la réforme foncière à elle seule ne suffit pas». Selon lui, «une réforme foncière, c'est un changement de statut juridique. Or, ce

qu'il faut, c'est une réforme économique de terre, c'est-à-dire évolué vers une réforme agraire, une réforme agro foncière. Il s'agit de mettre sur place une agriculture. Il ne faut pas faire une réforme foncière pour une réforme foncière. On fait une réforme foncière bien déterminée définir une politique agricole, Il estime qu'il y a aussi bien dans l'application de loi foncière que dans l'application du droit positif sénégalais un problème d'effectivité. «Il y a des problèmes d'application. Ce sont des obstacles sociologiques, c'est dire qu'il y a une confrontation entre la logique traditionnelle et la logique moderniste, qui empêche la loi de s'appliquer».

Moustapha BA (Stagiaire)

---



### **Gestion du foncier, équipements hydrauliques, exploitations irriguées... : Les éleveurs se sentent mal lotis et réclament un code pastoral**

*Un cheptel boitillant, squelettique et assoiffé, voilà ce qu'est devenu, selon Moustapha Dia de la Fenafils, cette vache laitière d'antan qu'est la zone sylvo-pastorale, aujourd'hui envahie par un système agricole gourmand, source de tensions quotidiennes entre éleveurs et agriculteurs.*

Les éleveurs ne sont pas servis à plus de 40 % de leurs besoins exprimés en espace terrien pour la promotion de leurs activités. Et le secrétaire général de la Fédération nationale des acteurs de la filière lait local du Sénégal (Fenafils) le dénonce. Selon Moustapha Dia qui prenait part à l'atelier sur la gestion foncière au Sénégal, organisé lundi à Dakar par Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), le système d'exploitation pastoral a besoin de terres différemment de celles des agriculteurs. Selon lui, l'agriculteur a besoin de terre privée, tandis que l'éleveur se contenterait de terre communautaire. 'Ce qui n'est pas le cas, au Sénégal', regrette le secrétaire général de la Fenafils.

Moustapha Dia qui n'en finit pas d'exprimer sa mélancolie aux participants lors de cette rencontre de poursuivre que les éleveurs sont confrontés à une baisse de la pluviométrie d'une moyenne de 200 millilitres par an, instable et géographiquement mal répartie, à un rétrécissement de l'espace pastoral caractérisé par l'envahissement des agricultures dans la zone sylvo-pastorale, et à la faiblesse des équipements hydrauliques avec des forages sous dimensionnés. Cela, renchérit-il, compte non tenu de l'absence de promotion des exploitations irriguées. Conséquence, d'après lui, le cheptel ne s'abreuve qu'une seule fois tous les deux jours. Tous ces facteurs corroborés font qu'aujourd'hui, l'élevage est improductif au Sénégal. 'Ce sont des difficultés auxquelles les éleveurs font face', soutient M. Dia. A cela, viendra s'ajouter le foncier. 'Nous voulons être compris. Nous ne pouvons pas comprendre que l'Etat nous demande d'aller vers la modernisation du système de production, alors que cette étape est conditionnée par des préalables', objecte le secrétaire général de la Fédération nationale des acteurs de la filière lait local du Sénégal (Fenafils).

Depuis la loi sur le domaine national en 1964 jusqu'aux concertations pour les réformes en cours, vers les années 1990, les éleveurs soutiennent n'avoir jamais senti la prise en compte de leur système de production, ainsi que de leur mobilité. Pis, le Sénégal ne disposant pas encore de code pastoral, les éleveurs, confie Moustapha Dia, se sont souvent sentis mis à l'écart de la loi sylvo-

pastorale. C'est pour cette raison qu'ils décident d'élever la voix pour revendiquer ce qui leur revient de droit. 'Il faut qu'on soit bien pris en compte, parce que ce qui s'est passé dans les autres pays ayant généré des conflits armés, doit être évité au Sénégal. Cela est possible que si on évite que des communautés soient lésées', prévient Moustapha Dia représentant, par ailleurs, l'Association pour le développement de Namarel et villages environnants (Adena) à l'atelier sur la gestion foncière au Sénégal.

Au Sénégal, c'est devenu une lapalissade que d'évoquer des conflits entre éleveurs et agriculteurs. Pour lui, ces empoignades n'ont d'autres sources que l'envahissement des zones pastorales par 'des agriculteurs qui viennent ériger des champs non clôturés dans lesquels le cheptel peut passer'.

Quand on parle d'agriculture, les éleveurs disent ne pas s'y retrouver parce que très souvent lésés. Le secrétaire général de la Fenafils n'en veut pour preuve que le ministre de l'Elevage est plus intéressé par autre chose que ce qui préoccupe les éleveurs. 'Le ministre de l'Elevage est préoccupé par la modernisation, l'insémination artificielle pour intensifier la production laitière. Or il y a des préalables qu'il faut toucher d'abord. La question foncière est là, la question de l'équipement des zones de production est là. Vous ne pouvez pas donner du lait si vous n'avez pas beaucoup d'eau. Si vous n'avez pas des équipements de conservation du lait et de la viande, rien n'est diversifié, rien n'est sécurisé', analyse M. Dia qui promet que 'dans les prochains jours, nous irons dans le cadre d'une vaste campagne de plaidoyer pour le code pastoral et dans lequel, la question foncière sera bien présente'. Les éleveurs pensent que l'Etat doit matérialiser cette zone sylvo-pastorale dans le code pastoral. Ceci devrait éviter que des cultures y soient développées et ainsi permettre un déroulement paisible de leurs activités.

Géographiquement, le lieu de prédilection de l'élevage par mobilité est la zone sylvo-pastorale située entre les régions de Saint-Louis, Louga, Matam, Kaffrine, Diourbel et Tambacounda. Un don naturel vers lequel se rue le cheptel en provenance des régions de Fatick, de Kaolack, de Thiès et de Dakar. 'Chaque année, en début d'hivernage, vous voyez des mouvements de transhumance qui partent de ces régions vers la zone sylvo-pastorale. Ceci non sans soulever des tensions', rappelle M. Dia qui impute la responsabilité de ces mouvements migratoires internes aux 'agriculteurs qui deviennent de plus en plus gourmands dans l'accaparement des terres'.

Abdoulaye SIDY

---

La Gazette – 22 janvier 2011

## ZOOM SUR...LE MONDE RURAL : DISTRIBUTION DES TERRES

### Les paysans mal lotis

Depuis quelques années, on assiste à des querelles des populations dues à la cession de leurs terres à des privés, étrangers pour la plupart. Avec la Goana, qui constitue une trouvaille irréfléchie du président Wade, les paysans sont devenus des laissés-pour-compte dans leurs propres terroirs.

Profitant de sa trouvaille, la GOANA (Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance), le président Wade a instruit les gouverneurs, préfets, sous-préfets de donner la terre à « ceux qui peuvent l'exploiter ». Une mesure illégale et très inquiétante si on se réfère à la loi agrosylvopastorale (Loasp). D'après cette loi, « seuls les conseils ruraux peuvent affecter les terres du domaine national après approbation du sous-préfet et l'affectation ne peut être faite qu'à des résidents de la communauté rurale ». Donc pas à des ministres, hauts fonctionnaires, opérateurs privés ou autres absentéistes. Et l'Etat reconnaît que la gestion des terres et des ressources naturelles ne peut pas se faire efficacement sans la participation des populations à travers leurs collectivités locales. Mais, l'application de la loi de 1964 sur le domaine national qui était supposée promouvoir la mise en valeur des terres et protéger les paysans contre les grands détenteurs fonciers peine à être effective. « Cette réforme n'est ni efficace, ni équitable pour les ruraux, ni durable. Les raisons en sont multiples. D'abord les paysans n'ont jamais accepté l'abolition de leurs droits coutumiers et n'ont donc jamais adhéré à la réforme. Ils s'y sont adaptés en continuant entre eux à faire valoir les pratiques coutumières et en contournant certains aspects des textes avec la complicité des élus locaux », explique Cheikhou Oumar Bâ, sociologue rural. Les communautés rurales gèrent le terroir de la communauté rurale y compris les ressources naturelles ne faisant pas partie des espaces protégés. Les communes délivrent les permis de construction. La loi prévoit aussi la possibilité d'associer communautés rurales, communes et régions à la gestion des espaces protégés : forêts classées, parcs nationaux, aires protégées. Une porte ouverte à toutes sortes de spéculations !

### 440 mille 700 ha de terres à des privés étrangers

Au moment où les paysans sénégalais ont d'énormes difficultés pour se procurer des terres arables leur permettant de s'adonner librement à l'agriculture de rente, les autorités sénégalaises ont distribué une quantité importante de terres à des privés, étrangers pour la plupart. Une étude de cas sur l'accaparement des terres au Sénégal faite par Enda Pronat révèle de fortes incohérences avec l'option « Souveraineté Alimentaire et Pastoralisme ». Cette tendance est rendue plus accrue avec le contexte mondial de crise alimentaire. Cette étude montre que dans la vallée du fleuve, entre Saint Louis et Matam, 200 mille hectares de terres ont été attribués à des Saoudiens pour un projet rizicole destiné à l'exportation. Entre Saraya, Bandafassi et Tombronkoto dans la région de Kédougou, 80

mille hectares de terres sont cédés à un privé espagnol pour un projet de tourisme. A Mbane dans la région de Saint-Louis, 40 mille hectares de terres ont été distribuées à un privé nigérian pour une plantation de canne à sucre. La liste n'est pas exhaustive. A Fass Ngom (Saint Louis), la société « Afrinvest » s'est octroyée une superficie de 10 mille hectares de terres pour la culture de jatropha. Et c'est la Goana qui sert de prétexte pour céder une superficie totale de 440 mille 700 hectares, dont 114 mille 900 pour la culture de jatropha, en dehors du projet de mille hectares alloués aux conseils ruraux.

### **Mauvaise gestion des terres**

Face à l'occupation totale des terres sous la pression démographique, les populations changent leur conception du foncier. De bien non aliénable, la terre devient un bien comme un autre pouvant faire l'objet de transactions financières. Presque partout, mais surtout en zone péri urbaine et d'aménagement hydro agricole, les pratiques « illégales » de location et de ventes de terres se développent, avec la complicité des élus locaux et le consentement tacite de l'Etat. Pour le monde rural, les règles de transmission des terres aux ayants droits se traduisent partout par un morcellement des exploitations agricoles et dans certaines régions du Sénégal, notamment le bassin arachidier, les micro-exploitations agricoles n'ayant aucune chance de viabilité se développent.

La gestion foncière et des ressources naturelles, l'urbanisme et l'habitat font partie des domaines de compétences transférés aux collectivités locales. La législation foncière et les codes concernant les ressources naturelles s'appuient sur les communes et surtout les communautés rurales. Le fonctionnement efficace, équitable et durable des collectivités locales est donc indispensable à une bonne gestion des terres et des ressources naturelles. A l'inverse, on peut dire que ceci est le meilleur critère d'évaluation de la politique de décentralisation dans des pays comme le Sénégal où les activités agricoles au sens large sont dominantes et où la terre et les ressources naturelles sont les principaux facteurs de production. Partant, les paysans sénégalais jugent leurs collectivités de base surtout à partir de leur capacité à gérer ces ressources. Mais, l'Etat ne s'est pas donné et n'a pas donné aux collectivités locales les ressources humaines et les ressources financières permettant l'application de la loi. Aucune communauté rurale ne dispose d'un cadastre lui permettant de gérer le foncier comme prévu par la loi. La notion de mise en valeur n'est définie par aucun texte comme le prévoyait la loi. Les procédures prévues pour un constat de mise en valeur permettant de transformer un droit d'affectation en un bail ou un titre foncier sont hors de portée des populations. Ainsi les paysans affectataires des terres du domaine national, anciens détenteurs coutumiers, se trouvent dans l'impossibilité pratique d'acquérir des droits fonciers réels. Les conseils ruraux sont dans l'incapacité d'assurer une gestion durable des parties communes du domaine national qui, de ce fait, sont exploitées comme des terres vacantes et sans maître. Donc surexploitées.

Babou Birame FAYE