



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Une association pour contribuer à l'Amélioration de la
Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles

LES DERNIÈRES ÉVOLUTIONS DANS L'ACCÈS AU FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST



LES DERNIÈRES ÉVOLUTIONS DANS L'ACCÈS AU FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST

Document établi dans le cadre des activités du Forum Mondial sur
l'Accès à la Terre et aux Ressources naturelles FMAT2016

Sidy Ba

Producteur Agricole, Secrétaire Général du Cadre de Concertation des Producteurs
d'Arachide (CCPA), Chargé de Communication et Membre du Conseil d'Administration du
Conseil National de Concertation et de Coordination des Ruraux (CNCR), Sénégal

NOVEMBRE 2016

Publié par
Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
Association pour contribuer à Améliorer la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des
Ressources naturelles

2018

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO et d'AGTER, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO ou d'AGTER.

© FAO, 2018

ISBN 978-92-5-130085-5 (FAO)

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photo de couverture : © CNCR

LES DERNIÈRES ÉVOLUTIONS DANS L'ACCÈS AU FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST

Table des matières

Préambule.....	iv
Acronymes.....	v
Introduction.....	1
Contexte sous régional.....	2
Les réformes foncières.....	3
Le cas du Sénégal.....	4
Mobilisation et Plaidoyer de la Société Civile.....	6
Observations du CRAFS sur le document de politique foncière du Sénégal.....	7
Conclusion.....	12
Annexe.....	14

Préambule

**« Nous n’héritons pas de la terre de nos parents,
Nous l’empruntons à nos enfants ».** Antoine de Saint Exupéry

Mot d'introduction de Sidy Ba adressé lors de la première session plénière du Forum Mondial sur l'Accès à la Terre et aux ressources naturelles (FMAT) à Valencia, en Espagne, le 31 mars 2016:

« Je remercie nos amis du FMAT pour mon invitation. Je vous demande d'être un peu indulgents à mon égard et me permettre de saluer ma référence dans le mouvement paysan et qui est présent dans cette auguste assemblée : Mamadou Cissokho. Il est une référence au Sénégal et en Afrique de l'Ouest, Président d'honneur du ROPPA et de ma plate-forme, le CNCR. Vous me permettrez aussi de saluer une grande dame qui devait être là parmi nous mais qui n'y est pas, Madame Mariam Sow Secrétaire exécutive de Enda Pronat et PCA Enda TM, et de Monsieur SAMBA GUEYE, Président du CNCR, Conseil National de Concertation et de Coopération de Ruraux du Sénégal »

Dans la culture africaine, la terre constitue le ciment de la spiritualité des peuples. Elle est le gage de leur existence, fait partie du patrimoine incessible et inaliénable des communautés.

Elle est intrinsèquement liée à leurs modes de vie, à leurs pratiques séculaires, à leur histoire et porte en elle la promesse de leur avenir.

La terre, et la nature elle-même, sont restées depuis la nuit des temps l'objet de tous les soins possibles pour le bonheur de ces civilisations. Elles ont d'ailleurs développé une somme incommensurable de savoirs, de savoir être et de savoir-faire reconnus aujourd'hui par la communauté scientifique.

Acronymes

AFD	Agence Française de Développement
BM	Banque Mondiale
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNRF	Commission Nationale de la Reforme Foncière
COPAGEN	Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain
CRAFS	Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier
DAC	Domaine Agricole Communautaire
DPF	Document de Politique Foncière
ENDA PRONAT	Environnement Développement en Afrique -Protection Naturelle
ENDA TM	Environnement Développement en Afrique - Tiers Monde
FMAT	Forum Mondial sur l'Accès à la Terre et aux ressources naturelles
GOANA	Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance
LAOSP	Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale
LDN	Loi sur le Domaine National
LPDA	Lettre de Politique de Développement Agricole
MDL	<i>Mineral Deposit Limited</i>
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PASA	Plan d'Ajustement du Secteur Agricole
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
REVA	Retour vers l'Agriculture

Introduction

L'Afrique est dotée de ressources naturelles plus que suffisantes pour l'agriculture qui devraient soutenir les moyens d'existence des familles et des communautés paysannes. L'agriculture implique plus de 60% de la population active (production agricole, pastorale et halieutique).

Malheureusement, les politiques publiques et les programmes des États africains ne sont pas assez réglementés, en particulier sur des questions directement liées à l'accès et à l'utilisation des ressources telles que les terres agricoles, l'eau et les espaces pastoraux, en faveur des communautés de petits exploitants agricoles familiaux. Par conséquent, les pays africains en général et ceux de l'Afrique de l'ouest en particulier sont en train de substituer à la plupart des productions agricoles locales de base des produits importés.

Le phénomène d'acquisitions massives des terres agricoles, bien qu'historiquement connu, a évolué de manière fulgurante dans les années 2000. Selon la Banque mondiale, entre octobre 2008 et août 2009, 56 millions d'hectares de terres dans le monde ont été ciblées par des investisseurs étrangers dont plus des deux tiers en Afrique Sub-Saharienne¹.

Le contexte international était caractérisé par:

- Une crise alimentaire du fait de la croissance démographique et des effets des changements climatiques;
- Un développement des agro-carburants qui offre de nouvelles opportunités et accroît la demande en produits agricoles;
- Une crise économique et financière dont les effets ont été de faire de la terre une valeur de refuge sûre et rentable.

Cette ruée vers la terre est encouragée par certaines institutions internationales. L'Union Européenne a émis des directives faisant injonction aux États membres d'accroître la part des énergies vertes afin de réduire leur dépendance au pétrole². Le développement des pays émergents se traduit par une demande croissante en produits alimentaires comme dans le cas de la Chine par exemple, et une orientation vers les agro-carburants afin de réduire leur dépendance au pétrole et soutenir leur croissance comme au Brésil par exemple.

1

« *Rising Global Interest in Farmland, Can it yield Sustainable and Equitable Benefits?* », World Bank, Septembre, 2010.

² Les Directives européennes 2003/30/CE puis 2009/28/CE ont notamment posé des règles contraignantes et des objectifs chiffrés d'incorporation des agro-carburants dans les combustibles.

Contexte sous régional

Les résultats de l'étude « Inventaire participatif des acquisitions massives des terres en Afrique de l'Ouest » indiquent qu'environ 2 313 411 hectares de terres ont été acquis entre 2000 et 2012 dans l'ensemble des neuf pays enquêtés, soit 1,5% de la superficie totale des terres arables de ces pays³.

La répartition des acquisitions de terre dans ces neuf pays est la suivante (Superficies acquises en hectares, ha, et en pourcentage de terres arables, %) :

1. **Benin**: 85 765 ha; 2,3%
2. **Burkina Faso**: 288 044 ha; 2,4%
3. **Côte d'Ivoire**: 119 578 ha; 0,6%
4. **Guinée**: 34 900 ha; 0,2%
5. **Guinée Bissau**: 2 860 ha; 0,2%
6. **Mali**: 721 938 ha; 1,7%
7. **Niger**: 207 643 ha; 0,5%
8. **Togo**: 7 707 ha; 0,2%
9. **Sénégal**: 844 976 ha; 9,4%

Total pour les 8 pays de l'espace UMEOA plus la Guinée: 2 313 411 ha; 1,5%

Ainsi de manière générale en Afrique, et en particulier en Afrique de l'Ouest, on assiste au développement de politiques de promotion de l'investissement privé dans le secteur de l'agriculture. Cette orientation conduit généralement à des réformes qui facilitent l'accès à la terre pour les investisseurs privés. Il s'agit dans cette logique de soutenir les investissements productifs privés qui sont perçus comme des opportunités de transition vers une agriculture industrielle. Les petits exploitants familiaux sont, dans cette perspective, destinés à devenir des ouvriers agricoles. Il est rapporté⁴ que des terres au nord du Ghana ont été affectées à une compagnie norvégienne produisant des agro-carburants. En Mauritanie, la distribution par l'État des terres de déportés continue encore d'être au cœur des conflits inter-ethniques.⁵ Au Nigéria, les terres concernées par le phénomène atteignent 821 000 ha.⁶

Vu l'ampleur du phénomène, beaucoup d'organisations de la société civile africaine estiment que les acquisitions massives des terres risquent d'amplifier la dépendance des États africains aux importations de denrées alimentaires et les conflits du fait de la relation affective qu'ont les populations avec leur terre d'origine. Pour eux, le phénomène menace la survie des exploitations familiales

³ « Étude inventaire participative sur les acquisitions massives des terres dans 9 pays Afrique de l'Ouest », COPAGEN, Inter Pares, CRDI, REDTAC, Janvier 2014 (<http://terres-copagen.inadesfo.net/Resultats-de-l-etude-inventaire>)

⁴ Ibid note précédente

⁵ Ibid note 3

⁶ Ibid note 3

et va à la longue entraîner une réorientation de la mission première de l'agriculture qui est de « nourrir les populations » vers la recherche de gains qui guide les investisseurs privés.

Cette situation amène certains acteurs à soutenir des *scenarii* « gagnant-gagnant » qui se fondent sur une alliance Investisseurs - Gouvernements (Deininger et Byerlee, Banque Mondiale, 2011). D'autres comme M. Olivier de Schutter, Rapporteur Spécial de Nations Unis pour le droit à l'alimentation de 2008 à 2014, optent pour une réforme des investissements qui soit en faveur des exploitations familiales.

Les sociétés civiles nationales et les mouvements sociaux Ouest Africain comme la **Convergence Globale des Luttés pour la terre, l'eau et les semences** rejettent ces deux options. Elles mènent des actions de plaidoyer contre les acquisitions massives des terres agricoles, eaux, semences et espaces pastoraux et s'inscrivent dans une logique d'exploitation agricole saine et de souveraineté alimentaire dont les exploitations familiales sont porteuses.

Aujourd'hui, le foncier est un instrument de souveraineté reconnu et considéré comme tel par l'ensemble des pays. Mais certains dirigeants, souvent dans les pays les plus pauvres de la planète, ont une conception restrictive de la souveraineté. Plusieurs pays, ou parfois même des entreprises multinationales, se sont lancés ces dernières années à la recherche voire à la conquête de cette denrée loin de leurs bases pour des raisons liées à la satisfaction des besoins alimentaires, énergétiques de leurs citoyens, des retombées économiques/financières ou parfois avec des visées purement spéculatives. Ce qui a eu pour conséquence de modifier profondément les pratiques foncières surtout dans les pays d'Afrique où on note une relative disponibilité foncière.

Les réformes foncières

Beaucoup de pays du Sud, en Afrique de l'Ouest en particulier, ont entamé ces dernières années des processus de réforme foncière souvent sous la houlette ou sur encouragement des bailleurs de fonds et autres partenaires au développement.

Dans certains pays, comme le Bénin et le Burkina Faso, ces réformes ont abouti à un bilan à court terme très mitigé selon de nombreuses organisations de la société civile qui en ont observé la définition et la mise en œuvre. Dans d'autres pays, comme le Sénégal, les réformes sur le foncier tardent à être mises en place. Les blocages se situent soit au niveau de l'État qui peut faire montre d'un manque de volonté politique, soit au niveau de la société civile (ONG, OP, etc.) qui, comprenant les enjeux et implications de telles réformes, se mobilisent pour préserver les intérêts des acteurs ruraux en posant des actes qui, de manière incidente, contribuent à ralentir le processus de réforme.

Le cas du Sénégal

Depuis l'an 2000, les Gouvernements du Sénégal successifs ont mené des politiques largement conformes aux préconisations économiques internationales libérales. Ils continuent aujourd'hui à prendre des mesures aux conséquences souvent négatives pour les populations locales qui se trouvent constamment dépossédées de leurs terres au profit d'une nouvelle aristocratie et de producteurs d'un nouveau type, les « paysans du dimanche », mais aussi de multinationales. Ainsi les plans REVA, GOANA et autres Domaines Agricoles Communautaires brandis par l'État comme alternatives à l'émigration clandestine des jeunes à travers un retour vers l'agriculture, et comme solution aux crises alimentaires comme celle de 2008, ont été vécus par les communautés comme des cadres facilitant voire encourageant la spoliation des terres des petits producteurs agro-pasteurs des terroirs ruraux.

Le domaine national fait l'originalité du système foncier sénégalais. Il s'agit d'un vaste espace regroupant des terres qui n'appartiennent ni à l'État, ni aux collectivités locales, ni aux usagers.

Le Domaine national, qui s'étendait au moment de sa constitution en 1964 sur près de 95 pour cent du sol sénégalais, est régi par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Il coexiste avec le Domaine de l'État subdivisé en Domaine public et Domaine privé et régi par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, et avec les terres objets de titres fonciers autres que ceux appartenant à l'État.

Depuis son indépendance en 1960, les politiques foncières du Sénégal sont intimement liées aux politiques de décentralisation. La loi sur le domaine national a été complétée ou modifiée par différents textes dont les plus importants sont les lois portant sur la réforme administrative et territoriale et sur la décentralisation:

- la loi n° 72-25 du 25 avril 1972 instituant les collectivités territoriales dont les conseillers élus jouent un rôle primordial dans la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles ;
- Les lois de 1996 sur la décentralisation (loi n°96-06 portant Code des collectivités territoriales; loi n° 99- 07 du 24 mars 1996, décret n° 96 1134 du 27 décembre 1996) ont aussi apporté des modifications importantes dans l'application de la législation foncière en transférant de nouvelles compétences aux collectivités locales et en renforçant aussi les pouvoirs de l'administration centrale et territoriale.

C'est ainsi qu'au Sénégal, dans la période des années 90, les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, AFD surtout) appellent et accompagnent des processus de réformes en vue de créer un cadre législatif favorable aux investissements privés (PASA, LPDA, initiatives de transfert des aménagements, POAS, charte du domaine irrigué, dans la vallée du Fleuve).

Dans la foulée de cette orientation, les organisations patronales sénégalaises élaborent un document intitulé "Stratégie de développement du secteur privé"

dans lequel elles préconisent la privatisation générale des terres agricoles, choix qui encouragerait selon nous les acquisitions massives de terres.

Le Gouvernement du Sénégal, s'inscrivant dans une dynamique de modernisation de l'agriculture, a adopté en 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). L'option des pouvoirs publics faisant de l'agriculture l'un des moteurs de la croissance économique du fait de la place de ce sous-secteur dans l'emploi et l'économie du pays justifie l'accent mis sur le secteur agricole au niveau de la LOASP. Cette loi fait de la définition d'une politique foncière et de la réforme de la loi sur le domaine national des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral.

Les obsolescences et insuffisances constatées dans la loi relative au domaine national ont rendu nécessaire et urgente la réforme foncière, à partir de la définition d'une nouvelle politique foncière adaptée aux nécessités de développement. Pour prendre en charge cette préoccupation, le Gouvernement du Sénégal a mis en place, par le décret n° 2012-1419 du 06 décembre 2012, la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF).

Dans cette perspective, il était indispensable de développer une réflexion concertée sur les enjeux multidimensionnels et parfois contradictoires, afin non seulement de prendre en charge la complexité de la question foncière dans un contexte marqué par la multiplicité des intérêts des acteurs en présence, mais aussi d'arriver à des choix de régimes fonciers qui correspondent le mieux aux enjeux prioritaires partagés. Ainsi, soucieuse de prendre en compte ces enjeux dans les orientations politiques, la CNRF a pris l'option d'adopter une démarche inclusive consistant à définir en premier lieu une politique foncière, au lieu de s'engager directement dans l'élaboration d'une nouvelle législation foncière.

Le discours élogieux à l'endroit de l'*agro-business* comme modèle agricole pouvant conduire à la sécurité alimentaire, à la création d'emplois et à la modernisation de l'agriculture s'est traduit en actes par la facilitation des procédures d'installation (avec la création d'institutions spécialisés comme l'APIX), l'octroi de grandes surfaces de terres anciennement utilisées par les populations à des entreprises multinationales pour la production de denrées alimentaires ou des agro-carburants, avec leurs conséquences en termes de misère sociale et de désastre écologique. Le cas emblématique de Fanaye au Sénégal est l'exemple qui est souvent mis en avant pour illustrer cette tendance mais il n'est malheureusement que l'arbre qui cache la forêt.

Les changements de propriété foncière se sont beaucoup accélérés durant ces dix ou quinze dernières années et souvent dans un sens contraire aux intérêts des plus pauvres classes de la société.

Mobilisation et Plaidoyer de la Société Civile

Au niveau des organisations de la société civile, des actions sont entreprises par le Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS) sous l'impulsion de ENDA-PRONAT et autour du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) pour faire un plaidoyer contre les acquisitions massives de terres agricoles (considérées comme un accaparement des terres par les détenteurs de capitaux et les personnes influentes) et appuyer les communautés victimes dans leurs combats. Par ailleurs, il y a au niveau du CNCR un travail important de réflexion qui a abouti à la formulation des propositions paysannes de réforme foncière, et des actions de formation et de sensibilisation sont menées auprès des leaders des organisations paysannes et des cellules de veille zonales et locales.

La mise en place d'actions communes via le CRAFS

« Afin d'unir leurs forces pour soutenir le mieux possible les populations victimes et renforcer le plaidoyer sur la réforme foncière, de nombreuses organisations de producteurs et de la société civile s'unissent au sein d'un cadre commun: le Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS). Celui-ci a pour objectif de partager l'information entre les organisations, renforcer la veille sur les acquisitions massives de terres agricoles, interpeller les décideurs (parlementaires, ministres), appuyer les populations qui luttent pour préserver leurs terres et porter le plaidoyer pour une réforme foncière qui reconnaisse et sécurise les droits locaux. Le CNCR, qui est aussi membre du CRAFS, est ainsi actuellement dans un processus d'actualisation de ses propositions de réforme foncière pour interpeller les futurs candidats à la Présidentielle. Le CRAFS a aussi été particulièrement actif dans l'appui aux populations de Fanaye, qui étaient menacées par un projet de production de 20 000 ha de production d'agro-carburants sur des terres réservées à l'élevage. Suite à une révolte des populations ayant causé trois morts, le Président de la République a finalement décidé de suspendre le projet et cherche une autre zone d'accueil pour l'investisseur. »

Les Organisations de Producteurs face aux pressions foncières en Afrique de l'Ouest, Bulletin de synthèse Souveraineté Alimentaire, Inter-réseaux N°4. décembre 2011

Observations du CRAFS sur le document de politique foncière du Sénégal

Les observations qui suivent émanent des organisations de la société civile regroupées au sein du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS) qui ont établi un document de propositions de politique foncière de la CNRF.

I. Points de satisfaction

1. « Création d'un conseil local de gestion foncière au niveau villageois »

Cette idée recoupe celle de la société civile considérant le village comme le premier échelon de gouvernance foncière avec la mise en place d'une instance villageoise ou inter villageoise incluant hommes, femmes et jeunes, en vue de renforcer le **contrôle citoyen**. Ces instances devront être dotées d'un statut juridique leur permettant de mieux jouer leurs rôles.

2. « Protection des droits fonciers des producteurs ruraux »

La société civile salue cette option et rappelle que les pratiques en cours ainsi que les réalités sociologiques ne peuvent pas être écartées lorsqu'on envisage de bâtir une politique foncière sur le socle de l'appropriation et du consensus.

3. « la cessibilité encadrée en vue de permettre une mobilité foncière favorisant le développement plus viable »

La société civile est d'avis que la cessibilité de la terre doit être encadrée pour préserver les intérêts fonciers des populations et éviter l'aliénation du patrimoine foncier par la marchandisation.

4. « les affectations de terres doivent juridiquement pouvoir se faire au profit des familles, des lignages etc. »

Pour le foncier rural, la société civile plaide pour la sécurisation foncière collective à travers les exploitations familiales et la protection des droits fonciers collectifs exercés dans les espaces villageois et communaux. La LOASP, à ce titre, prévoit la reconnaissance du statut juridique des exploitations agricoles dont celles de type familial.

5. « la protection de la zone littorale foncière urbaine et rurale »

La société civile se félicite de cette nouveauté qui touche à la protection du domaine public maritime, lequel est au centre de toutes les convoitises. Ce qui se passe dans la Corniche de Dakar est illustratif de la boulimie foncière et des dangers surtout environnementaux que cela peut susciter. Dans de nombreuses localités, les populations ne jouissent plus de leur littoral à cause de l'implantation de maisons, d'hôtels etc. (Petite Côte, Toubacouta, La Corniche).

II. Points critiques sur le document de politique foncière

1. La politique foncière proposée ne couvre pas suffisamment le mandat de la CNRF. Le document n'analyse pas suffisamment les implications de l'Acte III de la décentralisation sur la gouvernance foncière rurale. Il n'aborde pas assez les aspects liés au domaine public et au domaine privé de l'État. Le diagnostic ne prend pas en compte certains problèmes du foncier urbain.

Ainsi le rôle des collectivités locales dans la gestion des droits réels n'est pas précisé. Le Document de politique foncière (DPF) ne prévoit pas d'axes stratégiques qui définissent les rapports entre les collectivités locales, responsables de la gestion du foncier dans les zones de terroir, et l'administration des impôts et des domaines, dans le cadre de la transformation des droits d'usage du domaine national en droit réels.

2. Les Orientations stratégiques et axes d'intervention pour le milieu rural de la politique foncière s'articulent autour de quatre orientations stratégiques principales dont l'attribution de droits fonciers réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles et aux autres utilisateurs des ressources naturelles.

La société civile exprime son inquiétude quant à l'attribution de droits réels à tous les utilisateurs des ressources naturelles. Ce qui revient à une immatriculation généralisée. Le document ne présente aucune alternative autre que le droit réel pour la sécurisation foncière en milieu rural.

Selon la CNRF, *"il s'y ajoute que même ceux qui bénéficient d'une affectation de terre sont confrontés à une insécurité foncière peu favorable à l'investissement"*.

Tous les titres octroient une sécurité relative. La seule faiblesse du Domaine national dans ce registre, c'est sur le système de compensation et la société civile a formulé des propositions sur ce point. Le droit d'usage découlant de la délibération d'affectation du conseil municipal n'est pas un frein à l'investissement.

« Sur l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention de crédit »

La société civile invite à relativiser cette option. Elle craint la dépossession du producteur démunie et la réduction du financement de l'agriculture par l'État. Elle propose que les terres rurales communautaires ne soient pas systématiquement introduites dans les circuits bancaires.

Les exploitations familiales ont plutôt besoin de crédits de campagne qui ne nécessitent pas d'entrer en contact avec les banques commerciales mais plutôt avec une banque agricole nationale qui ne prend pas la terre comme garantie. Un fonds de garantie comme l'a proposé la société civile viendrait compléter ce dispositif financier rural.

1. *« Le Domaine national demeure en tant que sous-ensemble du système foncier, mais sa configuration actuelle change puisque les droits réels seront reconnus sur une partie des terres, selon des procédures maîtrisées localement et pas trop onéreuses ».*

Pour la société civile, il y a une incohérence entre le maintien de la LDN et l'octroi des droits réels si l'on sait que l'immatriculation aboutit à la sortie d'une terre du Domaine national. La CNRF veut, elle, abandonner l'immatriculation généralisée et adopter une immatriculation au cas par cas.

2. *« La démarche de concertation mise en œuvre au cours de l'élaboration du document de politique foncière doit être poursuivie par les pouvoirs publics, en vue de dégager et de retenir de façon consensuelle avec la majorité des acteurs et parties prenantes du foncier, les options fondatrices de la politique foncière du pays. »*

- La Réforme foncière est sensée être le résultat d'un consensus fort comme souligné au début du document: "Construire notre politique foncière autour de consensus forts". Aussi, il est rappelé que la "Réforme foncière est adossée à la LOASP", "fruit d'un consensus fort de tous les acteurs du monde rural". La société civile estime que ce consensus fort ne peut être obtenu que si elle est effectivement consultée mais surtout, que ses observations soient prises en compte avant la validation du document de politique foncière.
- La validation ne peut intervenir parce que le consensus n'est pas encore obtenu autour des options fondamentales de la politique foncière du pays. On ne peut pas renvoyer à des consultations ultérieures à la validation. Ce qui ressortira de la validation pourrait juste faire l'objet d'une socialisation.
- Et pourtant, après l'analyse qui a été faite de l'état de la gouvernance foncière, le document propose explicitement la transformation du droit d'usage en droit réel et en attribuant des droits réels aux exploitations familiales, aux entrepreneurs agricoles et aux autres utilisateurs des ressources naturelles.

3. « *Il est indispensable d'approfondir la réflexion sur les modalités d'opérationnalisation de l'option fondamentale qui a été retenue de façon consensuelle par les acteurs, à savoir la reconnaissance de droits réels.* »

Cette position est très contestable et est contraire aux enseignements tirés des consultations effectuées par des OSC. La société civile attend des réponses sur les interpellations faites sur le second rapport d'étape qui synthétise les résultats des consultations. Le producteur ne connaît pas les effets juridiques d'un droit réel. La façon dont les concertations locales ont été menées forçait les participants à choisir entre deux options et toutes les deux étaient basées sur des droits réels. A notre avis le processus de concertation a été biaisé. Le choix des populations n'a pas été éclairé et ne s'est pas opéré en connaissance de cause, tel que le recommandent les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers adoptées par le Comité de la Sécurité Alimentaire de la FAO en mai 2012.

4. La politique foncière adresse en même temps le foncier rural et le foncier urbain. Il aurait fallu faire des politiques sectorielles sur chaque type de foncier (rural, urbain, aménagé, périurbain etc.) car chaque type de foncier requiert son propre diagnostic poussé, ses propres paradigmes et ses propres besoins en matière de sécurisation foncière durable.

5. Ce document n'aborde pas clairement les questions clés sur la sécurisation foncière: qui, quoi, comment sécuriser, à quelle fin, à quelle échelle?

6. Le document ne fait pas une différenciation entre les investisseurs locaux, nationaux et étrangers. Il est nécessaire d'inclure des dispositions préférentielles pour les nationaux dans le respect des accords d'intégration.

7. Il faut veiller à la cohérence des codes en vigueur et les autres qui sont en cours d'élaboration (code minier, code pastoral, code forestier etc.).

8. Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique foncière doit être défini afin de voir les cohérences et les éventuels difficultés et d'y pallier.

III. Recommandations de la société civile

1. La société civile recommande une politique foncière intégrée prenant en compte les politiques de développement agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique, d'aménagement du territoire, les politiques et programmes agricoles, etc.
2. La société civile recommande la mise en place d'un mécanisme endogène de financement de la réforme – mettre des moyens juridiques, humains, matériels et financiers suffisants pour une applicable réussie du produit de la réforme.
3. Le document de politique foncière devra prendre en compte l'égalité et l'équité de genre dans l'accès à la terre et le contrôle des ressources foncières.

4. *« Pour garantir une protection efficace des droits collectifs sur les espaces communautaires, les ateliers⁷ ont insisté sur la nécessité de promouvoir des approches d'élaboration de conventions locales et de conclusions d'accords sociaux qui sont aptes à favoriser l'équité dans l'accès et l'utilisation des ressources naturelles. Les aménagements pastoraux doivent être considérés comme « une propriété foncière collective », conformément à la pratique en vigueur dans toutes les régions du pays. Par conséquent, ils doivent bénéficier d'un statut juridique approprié (par exemple, classement dans le domaine public de l'État avec possibilité de transfert de gestion à la collectivité locale concernée) qui assure leur protection contre toute forme d'empiétement par les cultures ou de remise en cause par d'autres activités. »*

Dans la version finale, nous notons une évolution dans le mécanisme de sécurisation foncière pastorale. Le document n'évoque plus le bail collectif pour les espaces communs mais il met davantage l'accent sur les conventions, les chartes, les consensus locaux d'organisation de l'espace. La société civile salue cette proposition. Cependant, elle propose l'incorporation des parcours et aires de pâture dans le domaine public pour les faire bénéficier des principes protecteurs de ce domaine. La proposition qui est faite de classer les espaces de pâture dans le domaine privé de l'État n'emporte plus l'adhésion au regard des problèmes notés dans la gestion du Ranch de Doly qui est un espace appartenant au domaine privé de l'État (installation massive d'investisseurs par l'État, gestion en régie, état de délabrement avancé).

5. Le document de politique foncière prévoit la mise en place d'un Observatoire de suivi du foncier au niveau national. A ce niveau, il est important de prendre en compte l'initiative déjà lancée par la société civile dans ce sens.
6. La société civile se propose d'accompagner la finalisation du document de politique foncière, la phase de socialisation de la réforme et de transcription de la politique en textes de lois sur le foncier.

⁷ Ateliers organisés par le CRAFS dans les six zones agro-écologiques du Sénégal (Vallée du Fleuve, les Niayes, Zone sylvo-pastorale, Bassin arachidier, Haute Casamance, Basse Casamance, Sénégal oriental) en 2015 et 2016.

Conclusion

Il faut reconnaître qu'il y a des terres qui sont vendues par les populations elles-mêmes qui crient ensuite à la spoliation. Il faut aussi relever deux choses qui remettent encore en selle la responsabilité entière de nos États dans ces processus:

- d'abord la plupart des transactions foncières engagées par les populations sont avalisées ou parfois encouragées et souvent validées par les représentants de l'État. Par exemple, au Sénégal, ce sont les sous-préfets qui ont le pouvoir de contrôle et de validation des opérations foncières;
- ensuite, une bonne partie des populations qui vendent leurs terres est consciente des enjeux et de l'importance du foncier mais, ayant en main une ressource qu'elle ne peut pas rentabiliser faute de moyens, le soutien de l'État étant défaillant, et étant accablés par la pauvreté et les besoins immédiats de la famille, ces individus agissent en « acteurs rationnels » et privilégient la solution de survie qui consiste à brader cette ressource inestimable.

La sécurisation de l'accès des acteurs ruraux aux ressources naturelles passe certes par la mise en œuvre de mesures législatives reconnaissant/confirmant leurs droits sur la ressource mais aussi des mesures volontaristes en termes de politique agricole globale de soutien à l'agriculture familiale dans le sens de leur transformation pour ne pas dire modernisation.

Pour revenir à l'exemple du Sénégal, aujourd'hui le gouvernement a relancé le processus et a fait d'importants progrès dans le sens de la concrétisation de la réforme foncière. Mais les options de réforme préconisées par la CNRF s'orientent vers une immatriculation des terres du domaine national soit au nom de l'État soit au nom des Collectivités locales.

La société civile sénégalaise réunie autour du CRAFS pense que ces axes de réforme sont de nature à ouvrir la voie à un marché foncier qui risque d'être préjudiciable aux exploitations familiales. Elle a travaillé avec les communautés locales dans les différentes zones du pays autour de propositions alternatives qui rejettent formellement cette option de l'immatriculation généralisée des terres et proposent le maintien de l'esprit de la Loi sur le Domaine national dont il faut corriger les imperfections.

Mais la société civile propose surtout la mise en œuvre de mesures structurantes pour soutenir et développer structurellement l'agriculture familiale. Parce qu'au cœur des enjeux liés à l'accès aux ressources naturelles et à leur contrôle, on retrouve un défi majeur qui est la *souveraineté alimentaire* des peuples.

Aux niveaux social et économique, l'acquisition massive des terres en Afrique de l'Ouest exacerbe les conflits inter-communautaires liés au foncier, notamment les conflits entre autochtones et allochtones.

L'arrivée massive d'étrangers dans certaines localités se traduit par une augmentation du coût de la vie, une plus grande pression sur des infrastructures socio-économiques souvent insuffisantes, le développement de comportements sociaux négatifs comme la prostitution, l'abus de drogues, le travail des enfants, etc.

De façon plus spécifique, les femmes des pays de l'Afrique de l'Ouest sont plus affectées par ces acquisitions massives de terres. Les transactions ou transferts de terre se font souvent à leurs dépens parce que la plupart du temps, elles ne sont pas titulaires de droits foncier. Elles perdent les terres que la communauté leur avait allouées ou qu'elles avaient louées et elles deviennent plus dépendantes des hommes. Elles perdent également le rôle de premières responsables de la sécurité alimentaire qu'elles exercent dans la plupart des pays.

Annexe

Exemples de projets à grande emprise foncière évoqués par Monsieur Sidy BA au cours de la rencontre mondiale du Forum Mondial sur l'Accès à la Terre à Valence (Espagne, 31 mars - 2 avril 2016)

« Je suis Producteur Agricole Secrétaire Général du CCPA (Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachide) et membre du CA du CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) du Sénégal. Les cas dont je vais vous parler sont des cas d'accaparements de terres où l'accapareur est l'État qui accapare pour cause d'utilité publique sans pour autant dédommager de manière conséquente les paysans qui ont été privés de leurs terres.

Je peux citer le cas de l'AIBD, le fameux Aéroport International Blaise Diagne, qui va peut-être ressembler à ceux qu'on voit ici chez vous. Là c'était dans un premier temps 4 000 ha qui étaient visés. Aujourd'hui ce sont plus de 8 000 ha que l'État prend aux paysans sans pour autant les dédommager de manière conséquente pour 1 ou 2 générations. Là aussi ce sont des paysans qui vont rester sans terre là où ils travaillaient. Elles seront utilisées à d'autres fins. L'État exproprie ces terres pour les donner à des privés qui vont l'exploiter sur 25 ou 50 ans ou plus pour avoir un retour sur investissement.

Dans d'autres cas, il s'agit d'autoroutes à péages depuis des grandes villes comme Thiès ou Dakar pour aller à Touba, grande cité religieuse, ou à la Somone dans le département de Mbour. Ce sont des champs traversés, des villages traversés, déguerpis, jamais dédommages, ou sous-sous-indemnisés par l'État...

Dans d'autres cas, c'est le pastoralisme qui est menacé dans ses fondements. Dans la zone qui a été affecté par AZYLIA (Société d'exploitation de la gomme arabique), cette grande société a accaparé de grandes superficies : à Warkhokh et Labgar ce sont plus de 10 km² dédiés à la gomme arabique qu'ils vont vendre ailleurs. Dans ce cas ce sont des terres à vocation pastorales qui ont été prises et qui ont été affectées à d'autres et à d'autres fins.

Ce qui est le plus navrant c'est que toute la grande côte du Sénégal, de Saint Louis à Thiès, a été affectée à MDL, une société autrichienne, pour l'exploitation du Zircon sur 45 000 ha, alors qu'elle était le poumon de l'économie sénégalaise à travers les cultures maraîchères que les gens pratiquaient.

Le Zircon est un minerai rare selon eux, qu'ils transforment et vendent, ici peut-être dans vos différents pays. Au niveau de la zone sud, il y a du zircon à la frontière avec la Gambie. Nos populations de la Casamance n'hésitent pas à prendre les armes pour dire NON aux étrangers et à l'État.

Ce qui nous choque là-dedans, c'est que ce sont souvent des privés qui viennent, par exemple des sociétés chinoises, et qui font un Partenariat Public Privé avec l'État du Sénégal, sur de longues années et qu'ils ne remettent aux populations leur bien qu'après avoir amorti, récupéré leur argent. Le cas de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio est un cas vraiment éloquent avec les Français de la société EIFFAGE ».

Ce document a été préparé dans le cadre des
travaux du Forum Mondial sur l'Accès à la Terre et
aux Ressources naturelles, FMAT 2016

<http://www.landaccessforum.org>

ISBN 978-92-5-130085-5



9 7 8 9 2 5 1 3 0 0 8 5 5

I8295FR/1/03.18