



# La réforme des régimes fonciers au Sénégal : condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire

Abdourahmane Ndiaye

## ► To cite this version:

Abdourahmane Ndiaye. La réforme des régimes fonciers au Sénégal : condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire. 2011. halshs-00653556

**HAL Id: halshs-00653556**

**<https://shs.hal.science/halshs-00653556>**

Preprint submitted on 19 Dec 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **La réforme des régimes fonciers au Sénégal : condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire**

**Abdourahmane NDIAYE**

## **Résumé :**

L'objet de ce travail est de réfléchir sur les réformes des régimes fonciers intervenues au Sénégal depuis son indépendance. Ces réformes ont-elles permis d'atteindre le double objectif de sécurité foncière et de souveraineté alimentaire dans un contexte de libéralisation agricole ? Notre ambition est de participer à une meilleure compréhension de la question foncière. Tout en ayant une approche comparative de la question agraire, nous insistons sur les contours d'une alternative à la réforme foncière telle qu'elle vient d'être votée au Sénégal par la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) en 2004. La question centrale à laquelle il s'agit de répondre est de savoir s'il existe un régime foncier capable de concilier développement économique, exploitation agricole familiale paysanne, équité dans la répartition des terres et participation politique des paysans. Rappelons que les tensions politiques et la complexité des questions liées à la terre peuvent bloquer ou affaiblir la réalisation des réformes.

Mots-clés : Sénégal, régime foncier, réforme agricole, privatisation foncière, souveraineté alimentaire, pauvreté rurale

## **1.0 Introduction**

L'objet de ce travail est de réfléchir sur le(s) régime(s) foncier(s) adéquat(s) permettant d'atteindre le triple objectif de sécurité foncière, de souveraineté alimentaire et d'éradication de la pauvreté rurale au Sénégal dans un contexte de libéralisation agricole. Dans l'analyse, nous privilégions les dynamiques politiques et socioéconomiques internes ainsi que le jeu des acteurs autochtones. Par ce parti pris, nous ne cherchons pas à nier l'influence des facteurs exogènes mais formulons l'hypothèse que l'impérialisme n'est pas le seul acteur de la vie politique africaine (Terry 1987). Cette contribution ne propose pas de solution type suivant le modèle « blue print ». Notre ambition est de participer à une meilleure compréhension de la question foncière. Tout en ayant une approche comparative de la question agraire dans les pays du Tiers Monde, nous cherchons à prélever des expériences des autres pays en développement de quoi alimenter une alternative à la réforme foncière telle

qu'elle vient d'être votée au Sénégal par la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) en 2004. La question centrale à laquelle il s'agit de répondre est de savoir s'il existe un régime foncier capable de concilier exploitation agricole familiale paysanne, développement économique, équité dans la répartition des terres et participation politique des paysans.

Deux parties principales forment la colonne vertébrale de ce travail. La première partie intitulée « La question foncière : entre coutumes, État et marché » ouvre un questionnement sur la problématique de la gouvernance des régimes fonciers qui est abordée dans sa diversité, telle qu'elle se présente dans les pays en développement. Ce panorama large permet à la fois d'évaluer les avantages et les limites des différents régimes fonciers appliqués ici et là en Afrique, en Asie et en Amérique latine, et des modes d'exploitation agricole les plus adéquats pour en tirer des enseignements pour le Sénégal. Ces enseignements des expériences des autres pays en développement permettent de mieux appréhender les enjeux d'une réforme foncière au Sénégal et la manière de la conduire.

Dans la deuxième partie, « Pour une souveraineté alimentaire au Sénégal, quelle réforme foncière ? », on procède à une étude de cas du Sénégal qui a mis en œuvre deux réformes foncières depuis son indépendance en 1960.

Il s'agit de l'application de la loi 64-46 de 1964 baptisée Loi sur le domaine national (LDN) et de celle plus récente datant de 2004-16 dite Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). La LDN de 1964, s'inspirant de la conception négro-africaine des droits fonciers dans laquelle la terre représente un patrimoine sacré, collectif et inaliénable, proposait un système « socialiste africain ». La socialisation des terres était non seulement conforme à la tradition et à la coutume mais aussi au défi moderne du développement économique selon le Président Léopold Sédar Senghor.

La LOASP votée en 2004 quant à elle véhicule l'idéologie libérale en consacrant l'existence d'un marché de la terre qui demanderait à être gouverné. Elle préconise une logique d'incitation aux investisseurs qui tente de faire émerger des unités de production capitalistes. Cette volonté de créer et d'accompagner un capitalisme agraire affirmée au travers de la Grande offensive agricole pour la nutrition et l'abondance (GOANA) avait été annoncée par la LOASP de 2004. Les nouvelles orientations du secteur agricole portent sur la création d'un

environnement attractif et incitatif en milieu rural qui vise la transformation de l'agriculture familiale en appuyant sa promotion par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés, diversifiés, durables et respectueux des ressources naturelles. Comme la réforme de 2004 vise sans ambiguïtés à introduire une nouvelle gouvernance foncière assistée par le marché, nous donnerons à voir comment elle a été accueillie par les exploitants agricoles, ses avantages et ses limites.

## **Première partie : La question foncière : entre coutumes, État et marché**

### **2.0 Les différents régimes fonciers et leurs légitimités**

La question foncière est au cœur de la politique agricole. En effet, la terre est un bien stratégique pour les populations vivant de l'agriculture qu'elles soient rurales ou urbaines. Elle constitue une des bases de l'activité économique et du fonctionnement des institutions marchandes et non marchandes. La question du statut de la terre et du partage de son usufruit revêt donc un intérêt particulier notamment dans un contexte de flou juridique et de très faible productivité. Cette épineuse problématique soulève, à notre sens, le questionnement suivant.

Les régimes fonciers existants sont-ils en mesure de favoriser un développement autocentré, déconnecté du rattrapage et tourné vers la satisfaction des besoins de base des populations ? Comment se manifeste la propriété juridique de la terre ? Comment constater l'existence et la consistance exacte de cette propriété ? Comment accède-t-on à la terre ? Comment en définit-on les droits d'usage ? Peut-on considérer la propriété individuelle comme une condition nécessaire au développement des agricultures ? La propriété privée individuelle des terres (privatisation) est-elle le seul mode d'organisation possible pour des agricultures de production destinée au marché mais aussi à la satisfaction des besoins de base ? L'idée d'une grande échelle de production agricole est-elle envisageable dans un contexte où la question foncière ne se pose pas vraiment et où n'existe aucune industrie pouvant absorber la main-d'œuvre rurale excédentaire ? Comment peut-on concilier des agricultures fondées sur les principes capitalistes d'efficacité et de rentabilité économique tout en étant centrées sur le bien-être des paysans ? Le modèle socialiste d'affectation des terres est-il plus adapté au Sénégal que le modèle libéral ? Enfin, doit-on envisager une réforme agraire ou plutôt une

réforme foncière ? D'une manière plus générale, est-il envisageable de venir à bout de la pauvreté de masse dans le cadre d'une accumulation primitive, quel que soit le modèle de société retenu ?

En Afrique, la privatisation des régimes fonciers fait une incise dans les modes de gouvernance foncière, même si le mode dominant reste celui des régimes fonciers coutumiers hybridés ou « dégénérés ». Les régimes de tenure fonciers sont marqués par une pluralité de normes qui se manifeste par la coexistence d'un droit coutumier « dégénéré », largement appliqué par les collectivités rurales, d'une législation foncière occidentale dite moderne qui puise ses origines du droit romain et d'une série de règles et conventions relevant de systèmes ancestraux. Il existe trois niveaux de régulation de l'accès aux sols. Tout d'abord, celui des hiérarchies anciennes, qui tentent de perpétuer, tout en le reformulant, l'application d'un droit coutumier tel qu'il a prétendument existé dans l'histoire de ces sociétés.

Dans ce schéma, les élites coutumières sont désignées à partir d'une légitimité historique dont elles se prévalent en tant que descendants de rois et de chefs de terres. Au Sénégal, ce sont les *Lamanes*, les « propriétaires » des terres. Ensuite, celui des collectivités territoriales dont les représentants sont élus au suffrage direct. Ces derniers, tout en évitant de rompre totalement avec les pratiques « coutumières », ont introduit un droit « positif » qui constitue la base de leur légitimité. Les élus locaux ainsi identifiés peuvent entretenir des relations clientélistes avec les représentants de l'État central qui pilotent le parti-État et distribuent les ressources et les pouvoirs maraboutiques qui disposent de bases électorales puissantes. Enfin, celui des administrations publiques qui ont la charge de la formulation et de la mise en œuvre de la politique foncière.

## 2.1 Privatisation versus propriété imminente de l'État : gouvernance foncière, efficacité économique et équité

Dans la littérature sur la gouvernance foncière (Lavigne Delville (dir.) 1998 ; Borras 2002 ; Mafeje 2003 ; Toulmin et Guèye 2003 ; Amin (dir.) 2005 ; Hussein et Gnisci 2005 ; Zoundi, Hitimana et Hussein 2005 ; Chauveau, Colin, Jacob, Lavigne Delville et Le Meur 2006 ; Dahou et Ndiaye 2009), la question des règles susceptibles de réguler la compétition croissante sur la terre et les ressources renouvelables face aux enjeux de la production agricole, sylvicole et pastorale est

en train de devenir une des problématiques centrales. Le fonds du débat est de savoir comment limiter (ou éviter) les conflits sur les droits d'usage et les droits de « propriété », leur modes et modalités de transmission, les limites des parcelles et la garantie d'une allocation efficace de la terre. La question de l'équité dans l'accès des terres n'en est pas moins posée<sup>1</sup>. Les controverses autour du foncier sont aujourd'hui avivées dans un contexte où la Banque mondiale (2003) a décrété que seules les réformes agraires encadrées par le marché étaient efficaces (Banque mondiale 2003). Les préoccupations de la Banque mondiale ont été étayées récemment lorsque des firmes multinationales des pays développés cherchent à acquérir d'importantes superficies de terres dans une perspective de développement des agrocarburants, non pas pour nourrir les populations des périphéries mais pour la consommation automobile dans les centres, au nom de la nouvelle grammaire qu'est l'écologie<sup>2</sup>.

Le renouvellement de la question de la gouvernance foncière et des régimes fonciers a souvent tendance à confondre privatisation, sécurisation et productivité. Pourtant, nous savons bien que privatisation n'est pas synonyme de sécurisation et de productivité. Cette « confusion » est liée au fait que pendant longtemps, s'est imposée une vision délibérément méprisante considérant les régimes coutumiers africains comme archaïques et attardés et appelée vision « fixiste » des systèmes fonciers et des modes de tenure foncière. Que recouvre ce terme barbare de vision « fixiste » ? Les régimes coutumiers fonciers sont décrits comme l'opposé d'un système de propriété. Selon cette vision, le système coutumier africain est censé privilégier une pratique extensive, peu productive, tout en veillant à ce que la production agricole réponde aux besoins de la collectivité et en interdisant toute production de surplus. Cette vision cherche à montrer que la structure organisationnelle et institutionnelle de ce mode de gouvernance des terres n'était pas de nature à faire face aux enjeux de l'accroissement de la productivité de la terre. Parce que tout simplement incapable de stimuler les investissements nécessaires à la valorisation du foncier agricole. Cette vision cherchait à argumenter le fait qu'il fallait « désenchâsser » les logiques marchandes ou monétaires des logiques sociales. Pour le dire autrement, il prône la privatisation et la propriété privée comme seul mode de gouvernance efficient capable de faire face aux enjeux

de la modernité, dans un contexte d'accroissement de la démographie et de concurrence accrue liée à la libéralisation des échanges.

Cette vision fantasmée des systèmes fonciers coutumiers ne résiste pas à l'analyse. En effet, un examen minutieux des expériences de réformes foncières assistées par le marché au Brésil, en Afrique du Sud, en Colombie et Aux Philippines effectué par Borras (2002), montre que le paradigme libéral mérite d'être nuancé<sup>3</sup>. Dans la même veine, les travaux de Moyo (2005) montrent que si les réformes foncières en Afrique du Sud et au Zimbabwe ont permis à une classe de capitalistes agraires noirs d'émerger, elles n'arrivent pas à faire face à la paupérisation du plus grand nombre. Ces réformes sont souvent biaisées par de puissants lobbies noirs qui prennent de l'ampleur dans le nouveau contexte post Apartheid<sup>4</sup>. Ces travaux et d'autres ont montré que les règles de gestion coutumière sont flexibles, dynamiques et tout à fait capables de s'adapter aux évolutions de leur contexte socioéconomique à savoir, population croissante, influence du marché, modalités d'intervention de l'État, etc. Comme le rappelle Lavigne Delville (1998:28-29) :

Régulation coutumière ne signifie en aucun cas système figé ; contrôle communautaire ne veut pas dire absence de droits familiaux permanents et transmissibles sur les terres de cultures ; les pratiques extensives sont une réponse cohérente dans certains contextes agro climatiques et économiques ; la gestion communautaire des terres de brousse et de parcours cohabite avec des espaces de culture appropriés à l'échelle des unités de production, titulaires de droits d'usage permanents et transmissibles, et avec la propriété individuelle de jardins, vergers, etc. Cette flexibilité permet même une adaptation progressive et le développement de formes d'appropriation plus individualisée lorsque de nouvelles cultures apparaissent.

Ces remises en cause montrent qu'il y a largement moyen de résister à cette vague « privatiste » pour pouvoir organiser les adaptations nécessaires et adéquates. Malgré quelques gains marginaux et des « batailles » de positionnement des acteurs en mal de position dominante, les réformes agraires conduites par le marché ne peuvent pas répondre simultanément et favorablement au principe d'efficacité économique (rentabilité) et au principe d'équité (justice sociale).

Actuellement dans les pays en développement, la question de la place et des statuts du foncier dans la dynamisation du secteur agricole est explicitement posée. Pour les tenants de la propriété privée des terres, le principal facteur qui tire les performances de l'agriculture vers le bas est le statut coutumier du foncier. Puisque, les nouvelles politiques agricoles mises en œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt dans le cadre des PAS ont déjà largement provoqué la réduction de l'intervention de l'État dans ce secteur. Les incitations à des productions de rente vouées à l'exportation se sont largement développées, notamment sur les meilleures terres. En général, les entrepreneurs de l'agrobusiness sont installés autour des aménagements hydro agricoles et des zones périurbaines proches des marchés urbains les plus rentables et des points d'acheminement vers les centres de consommation de la Triade et où des transactions foncières ont cours. Le Sénégal ne fait pas exception à la règle<sup>5</sup>.

L'argumentaire « privatiste » se fonde sur le constat que les conflits fonciers sont de nature à rendre les exploitations peu efficaces, sans compter les exclusions que génèrent les régimes coutumiers pour certains groupes de producteurs comme les femmes, les jeunes et les allochtones. Cependant, les statuts du foncier entre les terres urbaines, périurbaines et rurales sont à distinguer. Les deux premiers types font déjà l'objet d'un « marché » foncier relativement actif compte tenu du mode agraire pratiqué. Ces terres urbaines et périurbaines servent souvent l'agriculture maraîchère et l'élevage intensif, alimentant les marchés urbains et mondiaux. Elles sont mises en valeur souvent par des « grands groupes » aux capitaux importants ou des allochtones. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une production à grande échelle selon les possibilités du contexte de l'agriculture au Sénégal. Ces « grands groupes » investissent également les périmètres irrigués et mis en valeur par exemple dans le delta du fleuve Sénégal. Par contre les terres rurales ne sont pas vraiment concernées par le marché foncier. Cependant, l'on sait que les retombées de ces îlots productivistes ne profitent pas aux pays dans lesquels ils sont implantés. Ils n'alimentent que les pans rentables des marchés locaux et les bénéfices ne sont pas forcément réinvestis au niveau local.

De plus, si cette marchandisation du foncier peut devenir rapidement effective en milieu urbain et produire des effets immédiats en termes de dynamisme économique, cela est moins évident pour le milieu rural du fait de la superposition



de différents régimes de gestion foncière et des stratégies de résistance mises en place par les élus ruraux. Les paysans n'ont jamais vraiment renoncé à leur pouvoir coutumier d'allocation bien qu'ils aient été obligés de négocier l'intrusion du pouvoir de l'État et des collectivités territoriales dans la gestion foncière. Cette situation a entraîné une sorte de statut quo et un pluralisme juridique dans l'allocation des terres qui suscitent un déficit relatif de sécurisation foncière (Lavigne Delville 1998), même si les ambiguïtés recensées n'inhibent pas toujours la production et les investissements.

L'insécurité foncière et l'accès précaire aux autres ressources naturelles (eau et pâturages notamment) peuvent être des indicateurs pertinents de la mesure de la marginalisation des producteurs dans les processus de transformation de l'agriculture et des dynamiques des conflits autour des ressources naturelles. Chauveau (2000), ainsi que Hussein et Gnisci (2005) mettent en évidence le fait que des droits inéquitables d'accès à la terre générés par la pluralité des normes et leur superposition et la politisation des questions foncières ont contribué à l'éruption ou à l'exacerbation de nombreux conflits armés, comme cela a été le cas dans les pays du fleuve Mano ou en Côte d'Ivoire. Dans d'autres contextes, ils mettent en exergue le fait que des tensions latentes entre différents groupes socioéconomiques ou groupes de producteurs (agriculteurs versus éleveurs) peuvent engendrer des épisodes de violence susceptibles de dégénérer aux niveaux national et transfrontalier. De ce fait, il devient urgent d'activer ou de réactiver les structures de médiation des conflits d'intérêt et de régulation de l'utilisation concurrente des ressources. Ces auteurs insistent sur l'importance du facteur foncier en tant que cause de conflits violents qui demeure pourtant encore incomprise au regard des facteurs sociaux, politiques et économiques.

Les tensions sur la demande foncière conduisent à une forte polarisation de l'accès à la terre. C'est le cas du Brésil où les exploitations de moins de 10 ha (50 pour cent du total) occupent moins de 3 pour cent des terres, alors que les grandes exploitations (1 pour cent du total) disposent de 50 pour cent des terres. Cependant, non seulement l'efficacité des grandes exploitations n'est pas encore clairement établie en Afrique, mais en plus cette solution ne vise que l'efficacité économique au mépris du respect de justice sociale.

Le statut foncier est inséparable des relations de l'État à la paysannerie<sup>6</sup>. Les

exemples de la Chine et du Vietnam ont montré qu'il était possible de faire de l'État le propriétaire imminent du sol. Cette victoire dans l'histoire des agricultures a permis d'abolir la propriété privée du sol – à laquelle a été substituée celle de l'État – et d'organiser les formes nouvelles de l'accès égal de tous les paysans au sol. Cette organisation d'une agriculture avec des paysans sans terre est certes passée par plusieurs phases successives, dont celle inspirée par le modèle soviétique fondé sur les coopératives de production. Les limites des réalisations atteintes par les nouvelles formes d'accès au sol ont conduit les deux pays à revenir à l'exploitation paysanne familiale. Ce modèle est-il viable au Sénégal ? Peut-il produire une amélioration continue de la production sans dégager un excédant de main d'œuvre rurale ? À quelles conditions ? Quelles politiques de soutien exige-t-il de l'État ? Quelles formes de sa gestion politique peuvent répondre au défi ?

Idéalement le modèle implique la double affirmation des droits de l'État (seul propriétaire) et de l'usufruitier (la famille paysanne). L'État garantit le partage égal des terres du village entre toutes les familles, interdit tout usage autre que la culture familiale, par exemple la location et garantit que le produit des investissements faits par l'usufruitier lui revienne dans l'immédiat par son droit de propriété sur toute la production de l'exploitation (commercialisée librement, quand bien même l'État garantirait-il par ses achats un prix minimal), à plus long terme par l'héritage de l'usufruit au bénéfice exclusif des enfants demeurés sur l'exploitation (l'émigré, quand il quitte le village, perd son droit d'accès au sol qui retombe dans le panier des terres à redistribuer). Quelle que soit la superficie des terres, le système n'est viable que si l'investissement vertical (la révolution verte sans grande motorisation) s'avère aussi efficace pour permettre l'augmentation de la production par actif rural que l'investissement horizontal (l'extension de l'exploitation soutenue par l'intensification de la motorisation).

Il ne faut pas perdre de vue que le système est lui-même soumis à des pressions internes et externes qui en érodent son sens et sa portée sociale. L'accès au crédit, à des conditions satisfaisantes de fourniture des inputs, sont l'objet de marchandages et de négociations de toutes natures, légales ou illégales : l'accès égal au sol n'est pas synonyme d'accès égal aux meilleures conditions de production. La popularisation de l'idéologie du marché favorise cette érosion : le système tolère (voire légitime à nouveau) la location (le fermage) et l'emploi de

salariés. Le discours de droite – encouragé par l'extérieur – répète qu'il faudra nécessairement donner aux paysans en question la propriété des terres, et ouvrir le marché des terres agricoles. Il est plus qu'évident que derrière ce discours se profilent les paysans riches de l'agrobusiness et/ou des prête-noms adossés à des capitaux étrangers qui aspirent à agrandir leurs propriétés et surtout leurs profits. La gestion de ce système d'accès des paysans au sol est assurée jusqu'à présent par l'État et le parti qui fait un avec lui. On pourrait évidemment imaginer qu'elle le soit par des conseils de village réellement élus. C'est sans doute nécessaire car il n'y a guère d'autre moyen de mobiliser l'opinion de la majorité et de réduire les intrigues des minorités de profiteurs éventuels d'une évolution capitaliste plus marquée. La dictature du parti a prouvé qu'elle était largement soluble dans le carriérisme, l'opportunisme, voire la corruption. La défense du droit universel exige aujourd'hui la reconnaissance du droit des paysans comme citoyens. Le tableau des formes d'organisation de la production agricole et des statuts fonciers est trop varié à l'échelle de l'ensemble de l'Asie et de l'Afrique pour qu'une seule formule de construction de l'alternative paysanne puisse être recommandée à tous.

Les conditions d'accès au sol sont le produit de trajectoires historiques différentes qui ont, pour les uns ancré l'aspiration à la propriété dans les mentalités, pour les autres protégé les droits à l'accès au sol du plus grand nombre. Les rapports des paysanneries au pouvoir d'État sont aussi le produit de parcours politiques différents, notamment en ce qui concerne les mouvements de libération nationale d'Asie et d'Afrique : populismes, démocraties paysannes, autocraties d'État anti-paysannes traduisent la diversité de ces héritages. Les modalités de gestion des marchés internationaux favorisent les uns et pénalisent les autres. Ces divergences d'intérêts trouvent leur écho parfois dans la multiplicité des organisations paysannes, souvent dans les divergences de stratégies politiques adoptées. Les débats nécessaires avec les organisations paysannes, leurs coordinations régionales quand il y a lieu, et Via Campesina au niveau mondial devraient permettre d'avancer dans les réponses aux questions posées ici.

La privatisation du sol est-elle la clé des performances de l'agriculture au Sénégal ? La réforme foncière s'impose, et les termes dans lesquels elle doit se faire doivent être démocratiquement discutés de manière transparente et participative. Ces consultations doivent prendre la forme de conférences nationales

ou d'états généraux impliquant les acteurs et tous les spécialistes et acteurs qui peuvent alimenter les débats, qu'ils soient agronomes, juristes, économistes, anthropologues, responsables d'organisations paysannes, paysans eux-mêmes. Ces débats larges pourraient être suivis de référendums populaires entérinant les décisions qui en sont issues. Cette réforme nécessaire pose la question des enjeux fonciers et des modalités de leur application. Une réforme foncière doit être conçue dans la perspective de la construction d'une alternative réelle, efficace et démocratique, assise sur une production paysanne familiale prospère. Pour nous, cette réforme doit définir le rôle de l'État comme propriétaire imminent principal mais aussi celui des institutions et mécanismes de gestion de l'accès au sol et aux moyens de production. L'objectif de cette discussion n'est pas de faire de la loi et de ses outils l'objet central des réformes foncières. Bien souvent, les aspects juridiques l'emportent sur les aspects socioéconomiques, anthropologiques et institutionnels. La loi, considérée comme le vecteur de la modernité occidentale et l'instrument privilégié de l'unité nationale, véhicule une conception universaliste et jacobine du droit. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'introduction de la propriété privée comme un moyen de transformation des sociétés africaines par la généralisation des rapports marchands. C'est ce qui explique que les lois napoléoniennes et les outils qui les matérialisent soient en permanence en conflit direct avec les légitimités locales et les consensus qui les opérationnalisent. Ces conflits réaffirment la primauté des réalités locales (les pratiques) sur les modèles techniques standardisés et universalistes et traduisent la difficulté d'adapter les pratiques locales aux lois occidentales, seule voie permettant de légaliser les « coutumes » (Karsenty 1998). La perspective consistant à penser que la règle juridique est ce qui provient du droit napoléonien et que les coutumes peuvent être légalisées est une vision européocentriste, néocolonialiste dénoncée par Mafeje (2003) et Mamdani (2004).

La perspective juridique, qu'elle soit « fixiste » ou « évolutionniste », risque d'aboutir à un effritement et une disparition de l'autorité coutumière. Alors qu'il existe toute une gamme de formes d'appropriation permettant une gestion des ressources et sécurisantes pour les bénéficiaires. L'accès aux ressources dépend du statut social et passe par l'appartenance aux réseaux sociaux, à la citoyenneté. Les systèmes fonciers locaux mettent en œuvre, de façon dynamique, une série de

modes d'appropriation et de gestion définissant les droits de chacun, quoique de manière imparfaite.

La réforme foncière démocratique invite à revoir également la gestion coutumière qui reste malgré ses avantages, vecteur d'inégalités et d'exclusions. De ce fait, le foncier, son statut, et sa gestion sont inséparables de la nature de l'État et de ses institutions, seuls garants d'une certaine justice sociale. Par ailleurs, le statut de la terre est inséparable de la question nationale et ethnique, du droit coutumier, de l'accès au sol, de la féodalité et des rapports des forces sociales productives (organisations paysannes) à l'État. Pour apporter des réponses à la faible rentabilité de l'agriculture plus que pour faire face aux problèmes de tenure foncière et des conflits, les bailleurs de fonds poussent depuis plusieurs années les États d'Afrique de l'Ouest à la réforme de la loi sur le domaine national, c'est-à-dire de la propriété imminente de l'État. Ils considèrent que les problèmes productifs et les difficultés de crédit résultent de manière mécanique d'une absence de clarification juridique du statut foncier des exploitations agricoles. D'ailleurs, l'échec de la nouvelle politique agricole est en partie imputé à l'absence de réforme de la loi sur le domaine national qui n'attribue qu'un droit d'usage à l'exploitant.

La vision « privatiste » de la gouvernance foncière promeut en effet depuis de nombreuses années une politique de marchandisation du foncier afin de dynamiser les transactions et d'encourager les investissements. Cette vision repose sur le postulat que l'avènement d'un marché foncier augmente les actifs des détenteurs de titres fonciers, facilite l'accès au crédit par l'hypothèque, et limite les coûts de transaction. Cette approche a de surcroît l'intérêt de fiscaliser les transactions de manière à renforcer les pouvoirs locaux d'attribution en les dotant d'un pouvoir de prélèvement. Mais fort heureusement, la Banque mondiale (2003) reconnaît elle-même que les marchés fonciers ne profitent pas toujours aux pauvres. Ils peuvent générer des bulles foncières en milieu rural et exclure les pauvres. Alors que ces bulles foncières ne sont mues que par des intérêts pécuniaires spéculatifs, déconnectés de la valeur productive des terres.

Pour notre part, nous pensons que la privatisation n'est pas la panacée pour plusieurs raisons.

Premièrement, la privatisation des terres risque d'empêcher les migrations rurales. Ces migrations sont source de régulation des flux de main-d'œuvre agricole

et d'accroissement de la production agricole. En effet, elles permettent d'orienter la main-d'œuvre agricole en fonction des besoins des différentes filières. Un exemple réussi des migrations rurales est la tentative de colonisation des terres neuves dans l'Est du Sénégal au début des années 1970 sous la houlette de Léopold Sédar Senghor. L'idée était, par anticipation à l'essoufflement de la culture arachidière, d'inciter le surplus de main-d'œuvre du bassin arachidier à s'orienter vers l'Est pour la production d'une autre culture d'exportation et d'alimentation de l'industrie textile : le coton. Tout en suscitant l'apparition de nouveaux pôles de développement, cette stratégie permet d'élargir la base de la production et la solvabilité des demandeurs potentiels. Au-delà de ces migrations organisées par les pouvoirs publics, d'autres existent au gré des demandes de certains secteurs en boom. Ainsi, ces migrations rurales jouent un rôle primordial dans l'équilibre de l'exploitation des zones rurales. La Côte d'Ivoire de Houphouët Boigny du début des années soixante au milieu des années quatre vingt dix est peut être l'illustration la plus spectaculaire des migrations rurales à l'échelle d'une région.

Deuxièmement, la privatisation ne renforce pas forcément les droits des exploitants mais plutôt ceux des propriétaires. Or une manière de dynamiser l'agriculture en libérant les énergies et en dopant les investissements est de permettre le renforcement des droits des exploitants au détriment de ceux des propriétaires comme c'est le cas en France. Selon de France (2001), les droits des exploitants sont consignés dans le Statut du fermage adopté à l'unanimité par les députés français en 1945. Il confère trois droits spécifiques au « preneur » (fermier) : (1) le montant du fermage ne peut être fixé par le bailleur de manière arbitraire. Il est désormais indexé sur le prix de certaines denrées agricoles ; (2) à son expiration, le bail est renouvelé automatiquement ; (3) en cas de vente de l'exploitation, le fermier dispose d'un droit de préemption (de France 2001).

Tout au plus, la privatisation foncière risque d'organiser la dépossession des terres des paysans comme c'est le cas en Afrique Australe, en Asie, en Amérique Latine et dans tous les pays disposant d'une agriculture productiviste. Cette option pour la privatisation, fondée sur la modernisation du secteur agricole, sous-entend que les détenteurs de capitaux imposent leur préférence sur les meilleurs morceaux de terres, situées dans les zones irriguées, périurbaines et à bonne pluviométrie. Or, tous les analystes s'accordent sur la faible part de l'agriculture intensive

modernisée et mécanisée dans la production agricole au Sénégal. Outre cette contribution infime, elle n'absorbera pas une part conséquente des populations rurales, qui vont sans doute aller grossir les rangs d'un secteur informel incapable de les insérer économiquement et socialement. Dès lors, une réforme foncière aux seules fins de servir des intérêts privés est-elle capable de transformer l'agriculture ouest africaine ?

La modernisation telle qu'elle est exposée dans la littérature consiste à concevoir une agriculture qui évolue rapidement d'un mode extensif à un mode agricole d'investissement vertical qui, tout en permettant l'augmentation de la production par actif rural, constitue une passerelle vers un modèle d'investissement horizontal. Ces modernisations appellent des investissements extrêmement lourds, que seuls des acteurs à forte capacité de financement pourront satisfaire. La modernisation de l'agriculture pourrait emprunter d'autres chemins et ce sont ceux là que défendent les organisations paysannes du Sénégal (Cissokho 2009)<sup>7</sup>. Ainsi, la privatisation foncière semble poser la charrue avant les bœufs, à moins que le développement de l'agriculture ne soit pas le réel enjeu de cette réforme foncière ou alors que l'objectif soit de développer l'agriculture sans les paysans comme cela a été le cas ailleurs. Encore faut-il signaler qu'entre des régimes fonciers coutumiers et des régimes fonciers privatifs au sens du droit romain, il y a un certain nombre de situations intermédiaires qui valent la peine d'être explorées de manière plus systématique. L'équation posée par la question foncière est la suivante : comment établir la prééminence des uns sur les autres sans générer des conflits identitaires ? Le dilemme auquel on est confronté tient à un effet de système : la sécurisation des uns risque d'entraîner, automatiquement, non seulement l'insécurité des autres mais leur exclusion pure et simple.

## 2.2 Des stratégies aux frontières du marché et de la gestion du risque

Les producteurs effectuent des arbitrages entre marché et famille qui sont en quelque sorte une souscription à une « sécurité sociale » puisqu'ils permettent aux familles paysannes d'amortir les chocs. Cet arbitrage permet de gérer les risques de pénurie, de disette ou de toute autre événement ayant des conséquences sur la production et étant indépendants de leur volonté. Selon Cissokho (2009), les exploitations familiales paysannes opèrent une diversification de la production

agricole et animale en donnant la priorité aux cultures vivrières et développant des activités non agricoles (artisanat, petit commerce, charbon de bois, transport, maçonnerie et mobilité). Il s'agit de maintenir un équilibre entre autoconsommation et production marchande. Ce même raisonnement à l'échelle d'un pays ou de la région ouest-africaine amène le ROPPA à défendre l'idée de l'« Afrique nourricière » en invitant à consommer ce que l'on produit et non ce qui est produit ailleurs dans des conditions de dumping social et écologique.

À partir du critère marchand, il est possible de proposer une typologie des catégories de producteurs agricoles<sup>8</sup>. Celle-ci est fondée uniquement sur la marchandisation de la production agricole et tend à occulter les dynamiques d'accumulation de capital et de création d'emplois salariés. À la suite de Moyo (2005), nous proposons une typologie fondée sur la capacité d'accumulation et la possibilité ou non d'employer une main d'œuvre salariée. Cette grille d'analyse s'intéresse aux rapports sociaux de production, aux mécanismes d'inégalités et de domination, au-delà des seules relations marchandes. Moyo (2005) distingue trois types de paysanneries : riche, moyenne et pauvre. L'éventail va du capitaliste qui emploie de la main d'œuvre salariée jusqu'au semi prolétaire qui la vend. Ce dernier peut disposer d'une parcelle de terre mais qui n'arrive à satisfaire à la consommation de sa famille durant toute l'année. Tout en ayant accès à la terre, les paysans peuvent être marginalisés par l'investissement, l'accès aux intrants et l'accès aux marchés dans un environnement propice.

Cette perspective s'appuie sur la manière dont la combinaison « capital-travail » s'effectue au sein du ménage, en transcendant les questions genre et les conflits de générations (droit d'aînesse). En général, les patriarches contrôlent les moyens de production, les femmes et les enfants fournissent un travail non rémunéré. Toujours selon cet auteur, la configuration et l'ampleur de la paysannerie actuelle est généralement interprétée à partir de la composition des revenus des ménages classés par source (autoconsommation comprise), ainsi que de l'analyse de leurs modes d'établissement tant dans les villes que dans les campagnes (Moyo 2005). Les politiques publiques mises en œuvre ne doivent pas être myopes à ces faits empiriques qui les façonnent, au gré des rapports de force.

Comment le Sénégal a-t-il résolu cette équation ? Comment imaginer un régime foncier capable d'inciter l'investissement et d'améliorer la productivité sans



fragiliser la paysannerie ? Quel est le régime foncier qui permettrait au Sénégal d'assurer sa souveraineté alimentaire ?

## **Deuxième partie : Pour une souveraineté alimentaire au Sénégal, quelle réforme foncière ?<sup>9</sup>**

### **3.0 État des lieux**

L'agriculture au Sénégal est essentiellement pluviale et par conséquent saisonnière. Ce qui se traduit par de fortes fluctuations des productions sur les décennies postcoloniales. Les facteurs climatiques restent la principale variable explicative de cette agriculture, même si la rentabilité des cultures pluviales demeure supérieure à celle des cultures irriguées (Dia 2000).

Les producteurs agricoles sont de petits exploitants, qui cultivent la terre sur des régimes fonciers traditionnels et pratiquent des assolements traditionnels. Paradoxalement, la petite exploitation familiale est fortement menacée, alors qu'elle offre la quasi totalité des emplois dans le secteur agricole. La production agricole est stagnante, voire suit une tendance à la baisse, ainsi que les superficies cultivées et les rendements pour la plupart des céréales (sauf pour le maïs et le riz). La croissance de la production agricole a régressé à partir de la fin des années 1960, ne connaissant plus qu'une progression lente de 0,8 pour cent par an de 1967 à 1996.

Avec la crise de l'économie arachidière, poumon de l'agriculture sénégalaise, ce secteur dans son ensemble est entré en crise. Cette crise associée à l'explosion démographique a entraîné un déficit de plus en plus important de la balance alimentaire. C'est dans ce contexte de morosité agricole que le Président Abdoulaye Wade a lancé, le 18 avril 2008, l'initiative la « Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance » (GOANA) dont les objectifs agricoles très ambitieux sont présentés dans le tableau suivant :

**Tableau : Objectifs de la GOANA**

Cultures	Objectifs 2008-2009	Réalisations 2007-2008
Riz	500 000	195 000
Maïs	2 000 000	160 000
Mil	1 000 000	320 000
Sorgho	500 000	100 000
Blé	25 000	0
Fonio	25 000	1 000
Manioc	3 000 000	310 000
Arachide huilerie	1 000 000	330 000
Coton	60 000	45 000

Cultures horticoles	720 000	570 000
---------------------	---------	---------

Source : [www.goana-senegal.com](http://www.goana-senegal.com)

Les objectifs au niveau de l'élevage sont de 400 millions litres de lait et 435 000 tonnes de viande. Globalement, la GOANA articule 3 composantes permettant d'assurer la mobilisation des acteurs du secteur agricole et leur approvisionnement adéquat en facteurs de production agricole : la mise en synergie et amplification des programmes spéciaux et sectoriels (maïs, riz, manioc, mil, sorgho, etc., ...) ; l'appui à l'équipement et à l'approvisionnement en intrants des exploitations agricoles ; l'aménagement de Domaines Agricoles Partagés pour la mise à disposition d'un foncier agricole suffisant et accessible. Ce programme nécessite un coût de 344 milliards de FCFA.

Cette logique d'incitation aux investisseurs tente de faire émerger des unités de production capitalistes. Cette volonté de créer et d'accompagner un capitalisme agraire affirmée au travers de la GOANA avait été annoncée par la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004. Ces orientations risquent de ne pas relever le défi de la souveraineté alimentaire car, elles ne garantissent pas l'accès de tous les paysans au sol pour satisfaire leurs besoins alimentaires.

### 3.1 La Loi 64-46 de 1964 relative au Domaine National

Le Sénégal a adopté le 17 juin 1964 une loi sur le domaine national (LDN). Elle est inspirée par la conception négro-africaine des droits sur la terre, dans laquelle la terre représente un patrimoine sacré, collectif, inaliénable. Dans son esprit, la LDN est un droit de synthèse originale poursuivant deux objectifs essentiels : la socialisation de la propriété foncière plus conforme à la tradition négro-africaine, aux coutumes et le développement économique. Pour concilier ces deux objectifs, la voie du socialisme africain a été mobilisée. Cette volonté collectiviste de la gestion foncière apparaît nettement dans l'outillage discursif officiel. Le président Léopold Sédar Senghor ne disait-il pas qu'il s'agissait « de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique noire traditionnelle » ?

La promotion de ce socialisme africain constituait une réponse aux réalités concrètes du terroir. Pour ce faire, le régime foncier a été simplifié, les droits coutumiers des lignages et des familles sur les terres qu'ils détenaient supprimés,

les régies d'accès au sol modifiées<sup>10</sup>. Ainsi, aucune transaction ne pourrait se faire sans l'intervention de l'État qui, tout en cherchant une plus grande sécurité dans les transactions, assurait sa mainmise. La LDN se fixait comme objectif d'améliorer la productivité par le biais de la sécurisation. D'un côté, les terres du domaine national ne peuvent faire, dans ce cadre, l'objet d'une propriété individuelle. Au contraire, la législation s'inspire des modes de tenure coutumiers qui reconnaissant aux individus un droit d'usage. D'un autre côté, le domaine national n'est pas la propriété de l'État qui en est le détenteur comme il est stipulé dans l'article 2 de la loi 64-46 : « l'État détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ». Détention n'est pas propriété, c'est le sens de la jurisprudence du conflit entre BUD-Sénégal et les populations de Sébikotane (Sow-Sidibé 1997).

Les terres du domaine national sont détenues par l'État. Dans la réalité, elles sont devenues la propriété de la nation. Dans les territoires des communautés rurales, pour ce qui est du domaine national, on peut distinguer deux grandes catégories : les terres affectées au domaine national et celles dont la mise en valeur relève des communautés rurales affectées, mais dont l'exploitation se fait sous le contrôle de l'État. Par le décret 72-1288 du 27 octobre 1972, l'État subordonne l'exécution d'affectation des terres de culture et de défrichement des décisions du Conseil Rural à sa validation par le Préfet. L'article 3 du décret dispose que les terres du domaine national ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage.

Les terres affectées du domaine national, détenues par les familles (les domaines fonciers familiaux ou lignagers) n'offrent plus de droit réel. L'affectation, ainsi reconnue, les oblige à exploiter les terres. Cette affectation est fragilisée par le fait que la terre peut être reprise si l'administration juge la mise en valeur insuffisante ou si la communauté rurale ou l'État juge nécessaire sa reprise pour des besoins d'utilité publique, ou pour la satisfaction des demandes des investisseurs privés. Les ayants-droit d'un bénéficiaire disposent d'une priorité de réaffectation sous certaines conditions et non d'un droit.

Les terres non affectées du domaine national, gérées directement par la communauté rurale, étaient exploitées collectivement. Ce sont les terres non

défrichées, les zones servant souvent en même temps de pâturage, de zones de cueillette et de coupe du bois, les mares, et les zones impropres à la culture. Dans la pratique, les paysans ont un libre accès aux ressources que portent ces terres.

L'application de la loi sur le domaine national est du ressort des communautés rurales. En effet, le régime de la domanialité nationale constitue le droit commun puisqu'il concerne approximativement 95 pour cent des terres rurales. Ce domaine constitue un espace de développement et non un bien juridique et économique. Son étude permet de tirer les enseignements principaux suivants. Notamment, les modalités de mise en œuvre de la loi n'ont jamais été définies de façon précise et applicable. Un exemple en est la notion de mise en valeur que chaque préfet devait définir par arrêté. Un autre exemple est celui du registre foncier qui devait être tenu au niveau de chaque communauté rurale. L'administration ne consulte pas toujours les conseils ruraux avant de prendre une décision sur le foncier rural. Elle fournit rarement des explications détaillées et des justifications convaincantes. Ce qui a généré chez les ruraux le sentiment que les hauts fonctionnaires et les hommes politiques sont sous l'influence d'intérêts privés et qu'eux-mêmes s'abritent derrière la notion d'intérêt public pour satisfaire leurs propres intérêts. Ce sentiment d'injustice est très fort chez les éleveurs pastoraux dans la mesure où les cultures sont systématiquement favorisées par rapport à l'élevage. Les réticences et parfois les résistances des populations se sont multipliées vis-à-vis d'une loi perçue comme une dépossession et une remise en cause de leurs traditions. Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements d'accommodation et de contournement de la loi par les populations, l'acceptation par l'administration et les élus locaux d'interprétations et de pratiques pas toujours conformes à l'esprit et parfois à la lettre de la loi.

Dans certaines régions, comme la Basse et la Moyenne Casamance, le Fouta et la zone des Niayes, l'État a, en grande partie, renoncé à appliquer la loi face à la résistance des populations. Il ne faut pas cependant oublier que la LDN a permis à de nombreuses familles qui n'avaient qu'un droit d'usage ou un contrat de métayage ou un contrat de location de s'affranchir de ces liens et, dans la plupart des cas, de ne plus verser de redevances aux anciens propriétaires fonciers. Des familles, qui n'en avaient pas le droit auparavant, ont pu aussi défricher et se faire reconnaître un droit d'affectation.

La LDN a toujours été perçue par les paysans comme un système d'accaparement des terres par les pouvoirs publics et le parti socialiste qui fait un avec lui. Il faut reconnaître néanmoins que ces lois sur le domaine national n'ont pas été clairement élaborées. Les répartitions des rôles des différentes légitimités n'ont jamais été bien définies et les délimitations en découlant restent naturellement floues. Les droits naguère attribués par les régimes coutumiers n'ont pas été réellement abolis et la superposition des différents droits a été une source de conflits. Car effectivement comme l'affirme le Comité national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) du Sénégal,

les modalités de mise en œuvre de la loi n'ont jamais été définies de façon précise et applicable (...) ; aucune réglementation claire ne vient encadrer l'exercice par les conseils ruraux de ses pouvoirs d'affectation et de désaffectation. Cette faille est une des sources de la corruption qui se développe à propos de la terre et une des causes des conflits fonciers de plus en plus nombreux (CNCR 2004).

Par ailleurs, les principaux acteurs chargés de l'application de la loi ne disposent pas des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. La faiblesse des moyens se répercute sur la capacité des administrations à tenir des cadastres à jour. Compte tenu de nombreux dysfonctionnements, les populations sont réticentes et développent des stratégies de résistances et de contournement face aux autorités.

Devant l'échec du système de crédit national, l'État se désengageant, les paysans autochtones se retrouvent sans grand moyen pour suivre le rythme d'aménagement et par là prouver leur capacité de mise en valeur. Pendant ce temps, les opérateurs économiques non résidents n'ont pas accès directement à la terre. L'approche de la propriété individuelle est alors proposée comme une solution de sortie de crise en contradiction avec la stratégie de conservation du patrimoine foncier pour les générations futures. Les besoins alimentaires augmentant avec la démographie galopante, le Sénégal sera confronté à des problèmes pour nourrir une population urbaine de plus en plus nombreuse. Seuls l'encouragement et le développement d'activités alternatives dans les terroirs sont de nature à freiner l'exode rural grandissant des jeunes.

Les résultats de tout cela sont une situation d'incertitude et d'insécurité pour les bénéficiaires d'affectations foncières qui n'est pas favorable à l'investissement et une surexploitation des ressources naturelles non renouvelables et l'érosion des terres. La lecture de la presse quotidienne confirme une augmentation des conflits

fonciers et leur caractère violent. L'extension des villes sur les terres des communautés rurales se fait de façon sauvage. Si la législation foncière n'est pas réformée, on peut penser que la croissance démographique en milieu rural et urbain et l'urbanisation vont se traduire par le développement des inégalités et la généralisation de la pauvreté en milieu rural et une accélération de l'exode rural.

En effet, selon l'Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ANSD 2007), 58,4 pour cent de la population sénégalaise vit en milieu rural et exerce des activités agricoles. C'est dire l'importance capitale que revêt la possession de terres, facteur principal de production. Parmi les ménages propriétaires de terres cultivables, un peu plus de la moitié (56,7 %) possède des superficies inférieures à un hectare et 24,3 pour cent seulement détiennent plus de quatre hectares. Au Sénégal, les trois quarts des ménages ruraux possèdent des terres cultivables d'un hectare ou plus. Ainsi, la presque totalité des ménages urbains (96,9 % à Dakar et 89,0 % dans les autres villes) propriétaires de terres cultivables, détiennent des lopins de moins d'un hectare. Respectivement, moins de 1 pour cent et 5 pour cent d'entre eux possèdent des terres de plus de quatre hectares. Par contre, en milieu rural où la possession de terre trouve toute sa signification, ces proportions sont nettement plus importantes et atteignent respectivement 24,6 pour cent et 43,3 pour cent.

Un examen des données révèle des changements importants dans l'évolution de l'accès à la terre à usage agricole. L'accès aux lopins de terre de moins de 6 hectares a sensiblement augmenté entre 2001 et 2006, tandis que la possession de superficies terres plus vastes a fortement baissé (passant de 72,1 % des ménages en 2001-2002 à 27,4 % en 2005-2006) au profit des petits propriétaires fonciers. On peut penser qu'une plus forte concentration des grandes superficies ne s'opère. L'évolution des « grands propriétaires » qui passe de 72 à 27 pour cent des ménages, marque une généralisation des « tout petits propriétaires », puisqu'ils représentent plus du moitié des propriétaires de terres cultivables. Cette nouvelle configuration montre clairement que les petits propriétaires n'ont pas une quantité suffisante de terres leur permettre de rentabiliser leur exploitation.

Par conséquent, on peut constater la baisse des revenus ruraux, effet de la disparition des subventions agricoles publiques dictée par les plans d'ajustement structurel et d'un morcellement des terres cultivables. 2/3 des ménages ruraux ont

un revenu inférieur à 600 000 FCFA (République du Sénégal 2000). Cette baisse des revenus a entraîné la dégradation des conditions de vie et une massification de la pauvreté rurale. Au niveau national, l'incidence de la pauvreté monétaire était de 57,1 pour cent en 2001 avec des écarts urbain/rural importants en points. L'incidence de la pauvreté est dans sa majorité localisée en milieu rural (65,2 %) contre 45,7 pour cent en milieu urbain. En 2006, soit cinq ans après, l'incidence de la pauvreté aurait baissé de 6,7 pour cent soit en moyenne 1,34 pour cent l'an. Alors que le taux de croissance économique est de l'ordre de 5 pour cent l'an depuis le milieu des années 1990, la baisse de l'incidence de la pauvreté laisse sur le bord de la route encore la moitié de la population totale, soit 56 pour cent en milieu rural et 38 pour cent en milieu urbain.

### 3.2 Les propositions du CNCR

Pour les paysans regroupés au sein du Comité National de Concertation des Ruraux, les trois principales justifications d'une réforme foncière sont :

*Primo*, la reconnaissance des droits fonciers réels aux paysans. Cette reconnaissance des droits, y compris de procéder à des transactions foncières, s'est imposée comme une nécessité pour la sécurité foncière des paysans et pour la transformation de l'agriculture familiale et comme une question d'équité, d'égalité entre les citoyens des villes et ceux des villages.

*Secundo*, la création d'une fiscalité foncière assurant aux communautés rurales les ressources financières pour une application de la législation foncière, pour une gestion durable des ressources naturelles et pour la fourniture de services publics. Le paiement d'impôt ou de taxe était une contrepartie normale à la reconnaissance de droits réels d'autant plus que les communautés rurales en seraient les principaux bénéficiaires.

*Tertio*, la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays. Les paysans reconnaissent la nécessité d'un transfert d'une partie des terres de l'agriculture familiale vers d'autres formes d'activités économiques et d'une extension des villes sur les campagnes. Leur crainte exprimée est l'incertitude qui pèse sur la maîtrise de ces transferts qui peuvent être spéculatifs. Si tel était le cas, ils voudraient une compensation de l'État et/ou des collectivités locales.

Ainsi, les paysans regroupés au sein du CNCR pensent qu'il serait contreproductif de vouloir réhabiliter les droits coutumiers comme mode gouvernance. Ils excluent cette option en considérant que les évolutions récentes sur les modes de gouvernance bien qu'insatisfaisantes soient plus efficaces et moins iniques que les régimes coutumiers traditionnels. Ce qui ne signifie pas qu'ils sous-estiment les problèmes générés par ce mode de gouvernance en termes d'exclusion des femmes, jeunes et allochtones. Au contraire, ils réclament une réforme foncière, car selon eux, le statut quo est illusoire en raison du fait que la loi est régulièrement contournée et n'empêche pas la spéculation foncière. Puisque des paysans sont régulièrement obligés de vendre leurs terres de façon illégale et donc à des prix très bas. Par conséquent, le statu quo comporte plus de risques que le changement (Dia et al. 2004 ; Cissokho 2009).

Tout en étant pour une réforme foncière, les paysans sont conscients des limites des capacités techniques, financières et logistiques des acteurs censés mettre en œuvre les procédures prévues. Un des objectifs de la réforme doit être de veiller à mettre en place des mécanismes facilitant la reconversion des paysans dans des activités rurales non agricoles. Ce qui passe par une garantie de droits sociaux opposables et exigibles devant les autorités publiques. Cet accompagnement doit être pensé à un niveau global incluant l'ensemble des politiques publiques en direction du monde rural (la décentralisation, le développement agricole et rural, les codes régissant les ressources naturelles, la politique d'aménagement du territoire, etc.) pour éviter des réponses partielles coûteuses et non optimales. Une réforme foncière pourrait reposer sur les fondements suivants.

1. La reconnaissance d'un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation devrait être une des pierres angulaires de la réforme foncière. En effet, le droit d'affectation est en réalité une obligation de mise en valeur que la collectivité locale et l'État peuvent remettre en cause à tout moment sans aucun dédommagement si ce n'est le remboursement des impenses. Les paysans s'y sont résignés par dépit. Ce droit d'affectation ne leur donne aucune sécurité foncière surtout dans le contexte actuel de rareté de la ressource foncière. De ce fait, les chefs d'exploitation familiale n'investissent pas sur des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. L'intensification de l'agriculture paysanne suppose la reconnaissance de



droits réels aux producteurs ruraux. Cette option montre bien que les paysans ne sont pas dans l'absolu contre une privatisation des terres, à condition que la réforme leur reconnaisse des droits d'usage négociables. Cette reconnaissance est un premier pas qui doit être suivi de la possibilité de transformer les droits d'usage en bail ou titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres et ne soit pas contournée par les détenteurs de capitaux, un impôt foncier dissuasif sera fixé pour les titres fonciers. Son niveau doit être dissuasif pour empêcher à ceux qui n'ont pas un projet de mise en valeur suffisamment rentable de faire de la spéculation. Dans ce schéma, l'immatriculation doit être rendue plus accessible, plus rapide et moins coûteuse.

2. La création de marchés locaux (ou communautaires), de droits d'usage serait la suite logique de la reconnaissance d'un droit d'usage négociable. Néanmoins, pour éviter leur exclusion rapide par les détenteurs de patrimoines plus importants, les paysans proposent des restrictions de la privatisation inscrites dans la loi. De ce fait, les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne doivent être négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. Les familles et les lignages déclarées peuvent inclure leurs membres non résidents dans la communauté rurale<sup>11</sup>. La création de marchés fonciers locaux est indispensable pour permettre de lutter contre le morcellement des exploitations agricoles. En effet, elle permet aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. La création de tels marchés ne peut se faire sans précaution, puisqu'elle donne des droits exclusifs aux paysans. Néanmoins, l'octroi de droits fonciers réels et la définition de mécanismes de protection contre la spéculation foncière sont indispensables à la modernisation de l'agriculture paysanne.
3. Le droit de préemption du Conseil rural et la création d'un fonds foncier doivent compléter ce dispositif. La loi doit reconnaître au Conseil rural un droit de préemption sur les transactions de droits d'usage suivant une procédure simple, rapide et peu coûteuse. Ce droit lui permet de reprendre des terres à un faible coût pour ses propres besoins d'investissement ou pour les investissements de l'État et pour des projets privés ayant un intérêt

général. Sans pouvoir approfondir les modalités de fonctionnement d'un fonds foncier, il a été proposé sa mise en place. Ce fonds aurait comme fonction de préempter des terres à affecter aux paysans ayant des projets d'agrandissement ou de faciliter l'installation des jeunes agricultures. Les fonds fonciers ont été un des outils de modernisation de l'agriculture dans beaucoup de pays. Ils pourraient être alimentés par des contributions de l'État et le reversement d'une partie des taxes et impôts collectés par les communautés rurales sur le foncier et les ressources naturelles.

4. Dans un souci de mettre en place une gouvernance transparente, démocratique et participative, le CNCR propose la création de comités villageois de gestion de terroirs. Ceux-ci auront, par délégation du conseil rural, la charge de la gestion au quotidien du terroir. Leurs tâches consisteraient à procéder à la demande au bornage des droits d'usage, au règlement des petits conflits, à faire respecter la réglementation concernant l'exploitation des ressources naturelles (pâturage, coupe de bois, cueillette) et à initier des actions de préservation ou d'aménagement (reboisement, aménagement de bassin versant, lutte contre l'érosion). Ils devraient pouvoir procéder à des constats de non respect des règles et faire sanctionner par le conseil rural. La mise en place des comités villageois de gestion des terroirs participerait à la reconnaissance et la consolidation des pouvoirs du conseil rural. Ceci passe par la délimitation des compétences de l'État, du Conseil rural et des comités villageois. Pour toute question relative au foncier et aux ressources naturelles, le Conseil rural doit obligatoirement être consulté. La procédure de consultation doit être définie et rendue publique pour permettre aux intéressés de pouvoir émettre des avis et éventuellement contester les décisions. L'approbation des décisions par le sous préfet doit être maintenue et ses moyens de contrôle renforcés.

Ces propositions des paysans regroupés au sein du CNCR vont dans le sens de la privatisation foncière. Elles ont été émises avant le vote de la loi de 2004. Voyons comment finalement la loi de 2004 les prend en compte. Au-delà de la question foncière et dans la perspective d'une réforme agraire et de la place de l'agriculture dans le processus de développement, les organisations paysannes cherchent à mieux assurer la promotion de leurs productions en proposant :

1. de s'impliquer dans l'organisation des marchés ;
2. d'obtenir des politiques favorables à la conservation des produits ;
3. d'assurer leur transformation au premier niveau ;
4. de veiller à la consommation des produits locaux (Cissokho 2009).

### 3.3 La Loi 2004-16 dite Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

L'Assemblée nationale du Sénégal a adopté le 25 mai 2004 la Loi n 2004-16, dite Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale. Cette loi est fondée sur le diagnostic selon lequel les politiques et stratégies agricoles définies dans le cadre de l'ajustement ont aggravé la pauvreté et n'ont pas su enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. Cette loi est censée lutter contre le morcellement des exploitations agricoles familiales et l'extension rapide des petites exploitations non viables, la surexploitation des terres et des ressources naturelles et l'incapacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles sur les terres communes, la détérioration rapide de ces ressources par suite de la pression foncière, mais aussi de la demande croissante des villes en bois et produits de cueillette.

Dans cette perspective, les orientations du secteur agricole portent sur la création d'un environnement attractif et incitatif en milieu rural qui vise la transformation de l'agriculture familiale en appuyant sa promotion par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés, diversifiés, durables et respectueux des ressources naturelles. Elles visent à favoriser l'émergence d'un entrepreneuriat agricole et rural. Pour ce faire, une stratégie de diversification des productions agricoles, l'augmentation de la productivité et de la compétitivité des exploitations agricoles sur une base durable sera mise en place. Celle-ci s'appuie le développement d'une économie non agricole en milieu rural. Ces orientations s'inscrivent dans la logique de la politique d'intégration sous régionale, ainsi que des engagements dans le cadre de conventions internationales et les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux (Africain Growth Opportunity Act, initiative canadienne, accords de partenariat économique régionaux, OMC, etc.), ainsi que de la vision agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Les axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral

sont basés sur les principes suivants : l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité environnementale, l'économie de marché, la décentralisation, la responsabilisation des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles et de la société civile, la création d'un marché commun au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, la solidarité, le partenariat et la subsidiarité.

La LOASP rompt avec le soubassement socialiste affirmé dans la LDN de 1964. Elle s'inscrit clairement dans une logique libérale en respect des règles de l'AGOA, des APER de l'Union Européenne et des règles de l'OMC. Un de ses objectifs principaux est de faire émerger un entrepreneuriat agricole et rural.

En son article 22, la LOASP dispose que

La politique foncière repose sur les principes suivants : la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales, la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables, la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit. » Tout en affirmant que « La réforme foncière a pour objectifs : la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles et l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel.

La LOASP diffère la définition d'une loi foncière à deux ans après sa promulgation. Ce faisant, le gouvernement de l'Alternance lance un message clair qui est que, la LDN est surannée, nous inscrivons les politiques dans une orientation libérale même si les termes de notre régime foncier ne sont définis. Alors que la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale a été votée en 2004, nous attendons toujours pour une première mouture de la loi de réforme foncière.

Il nous semble quand même utile de signaler que la LDN garantit un accès gratuit à la terre aux « membres » des communautés rurales. La gratuité ne donne pas de droit de propriété mais limite les exclusions à l'accès à la terre. Cette option institue l'impossibilité de transactions foncières et encore moins de spéculation foncière. L'accès conditionné à la capacité de mise en valeur donne une grande

stabilité et donc ouvre la possibilité à l'investissement. En effet, comme la mise en valeur est une garantie de garder l'usage de la terre, l'investissement devient gage de stabilité. Et la sécurité des investissements réside dans l'exigence de stabilité sur le sol et l'assurance de mobiliser les investissements réalisés. Quand bien même que cette stabilité ne soit pas absolue, puisqu'elle peut être atteinte à travers les notions « d'utilité publique » et « d'intérêt général » et ou d'insuffisance de mise en valeur. Ce sont ces principes qui sont remis en cause par la LOASP, en laissant le cadre vide, puisque rien n'est encore proposé.

La LOASP telle qu'elle a été adoptée par les députés est restée très timide sur les questions auxquelles elle était censée apporter des réponses. Elle est restée sur des pétitions de principe. Dans son article 9 du chapitre 3 traitant du statut juridique des métiers de l'agriculture et des organisations professionnelles, on peut lire : « Les métiers de l'agriculture au sens large (agriculteurs, éleveurs, exploitants forestiers, pêcheurs, artisans ruraux, etc.) et les organisations professionnelles agricoles bénéficient d'un statut reconnu et protégé. Ce statut est conféré de façon identique aux hommes, aux femmes et aux jeunes en âge de travailler qui exercent les métiers de l'agriculture. Toute personne exerçant un métier de l'agriculture peut bénéficier des mesures définies par la politique et les programmes de développement agro-sylvo-pastoral de l'État. Les mesures d'application du présent article sont prises par voie réglementaire ». L'État s'engage à assurer à toutes les personnes exerçant les métiers de l'agriculture un niveau de vie leur permettant de faire face durablement à leurs besoins légitimes en matière d'alimentation, de santé, de logement, d'habillement, d'éducation, de formation et de loisirs.

Nous pouvons constater que les réponses apportées aux inquiétudes des paysans ne sont pas à la hauteur et ne risquent pas de permettre à l'agriculture sénégalaise de répondre aux impératifs de compétitivité auxquels elle est soumise. Pour dynamiser l'agriculture, une meilleure prise en compte de l'environnement du commerce international et de son évolution s'avère indispensable afin d'optimiser les possibilités d'accès aux marchés extérieurs. Quels en sont les défis ?

#### **4.0 Conclusion**

L'analyse de l'insertion périphérisante du Sénégal dans le système mondial montre que les transformations économiques souhaitables devraient s'inscrire dans un

processus de construction de sociétés rurales développées reposant sur les cinq piliers suivants :

**I.** la démocratisation des sociétés dont la dimension politique est de provoquer et d'accompagner la transformation du statut du paysan de sujet qu'il est depuis la colonisation (et même avant) en citoyen. L'avènement de sociétés rurales développées et démocratiques semble être une des voies de l'émancipation du continent noir. Cette dimension politique met l'emphasis sur les inégalités liées au sexe et aux systèmes de hiérarchisation sociales et ethniques ;

**II.** la démocratie économique dans un système agraire qui garantit à chaque paysan résident le droit d'accès à la terre et aux autres moyens de production nécessaires pour nourrir sa famille (en régime monogamique), vivre dignement et participer à la consolidation des acquis socioéconomiques. Si la terre est centrale dans ce schéma, il va sans dire qu'elle ne permet pas une insertion si elle n'est pas accompagnée de conditions favorables à l'accès au crédit, aux intrants et aux marchés ;

**III.** l'universalisation de la sécurité sociale doit être une priorité absolue afin de garantir un accès à tous à des soins médicaux, à une assurance contre les calamités naturelles et les risques sociaux et pour une retraite digne ;

**IV.** la généralisation d'une éducation pour tous les enfants. De ce point de vue, il faut dépasser la vision minimaliste qui consiste à penser en termes d'alphabétisation primaire (savoir lire et écrire). Pour une société citoyenne développée, il faut une éducation plus approfondie qu'une alphabétisation ;

**V.** l'égalité effective entre les sexes dans tous les domaines.

Comme on peut le voir, il s'agit de définir un nouveau contrat social. La sécurité foncière constitue une des pierres angulaires de la réforme foncière. Aujourd'hui, dans un contexte de poussée démographique et de crise des systèmes agro-écologiques, les règles d'attribution limitent l'implication des femmes dans l'activité agricole. Or, la garantie des droits fonciers serait d'une très grande utilité pour les groupes qui ont toujours fait l'objet de discriminations. Outre l'aspect équité (justice sociale et égalité en droit des hommes et des femmes), les droits fonciers accordés aux femmes ont des conséquences socioéconomiques considérables pour la lutte contre la

pauvreté. En effet, quand les femmes contrôlent une plus grande partie du patrimoine familial, on constate que les dépenses consacrées au capital humain pour le compte des enfants sont souvent plus élevées.

La question de l'équité de la réforme foncière doit être posée comme un impératif étant donné les engagements des institutions de Bretton Woods et des gouvernements des PPTE en termes de réduction de la pauvreté. Les engagements de ces derniers, consignés dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté, sont explicites dans leur objectif de lutte contre la pauvreté en milieu rural. La relance du secteur agricole passe donc par la recherche d'un nouveau contrat social autour des enjeux fonciers, lequel constitue une des revendications majeures des ruraux. L'instauration d'un cadre de concertation entre les producteurs et les gouvernements devient alors une condition nécessaire, dans la mesure où la propriété privée n'est considérée que comme un moyen imparfait de sécuriser la production des ruraux. Une politique foncière n'est pas qu'un moyen au service des politiques économiques et sociales, c'est plus largement le cœur du contrat social qui lie gouvernants et gouvernés, élites et populations (Ndiaye 2004 ; Lavigne Delville 1998 ; Lavigne Deville, Merlet 2004). D'une manière plus générale, il faut poser le débat du contrat social en Afrique en des termes nouveaux qui s'imprègne fortement des droits sociaux et politiques. Au-delà de la rhétorique, l'interrogation suivante de Founou-Tchuigoua (2005:93) résume l'hypocrisie dans le traitement de la question du développement en Afrique subsaharienne : « pourquoi parler de la sécurité sociale dans les pays développés et seulement de lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud » ?

Une alternative crédible à la privatisation consiste à revenir à une loi socialiste de gestion foncière, en y introduisant des aménagements. Cette alternative doit rester fidèle aux principes d'inaliénabilité, de gratuité, d'équité. Celle-ci ne peut se faire sans réformer l'accès des non résidents et investisseurs aux terres, pour assurer une mobilité foncière et une flexibilité de gestion selon les réalités locales.

## **5.0 Références bibliographiques**

Agence nationale de la Statistique et de la Démographie, 2007, *Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal 2005-2006*, ANSD, Dakar.

Amin, S. 2004, *Les réformes des régimes fonciers souhaitables en Afrique et en Asie*, Forum du Tiers Monde, Dakar.

Amin, S. (dir.), 2005. *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, Les Indes savantes, Paris.

Banque mondiale, 2003, *Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté*, Banque mondiale, Washington.

Borras, J., 2002, « *La réforme agraire assistée par le marché* » : les cas du Brésil, de l'Afrique du Sud et de la Colombie et leurs implications pour les Philippines in *Alternatives Sud*, Vol. IX (2002) 4, pp. 119-183.

Chauveau, J.-P. ; Colin, J.-P. ; Jacob, J.-P. ; Lavigne Delville, P. ; Le Meur, P.-Y. 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres, IIED, 96 p.

Cissokho, M., 2009, *Dieu n'est pas un paysan*, GRAD-Présence Africaine.

Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, 2004, *Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, rapport introductif*, Communication au séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, 12-15 janvier 2004, Dakar.

Dahou, T. ; Ndiaye, A., 2009, « Les enjeux d'une réforme foncière », in Dahou T. (éds.). *Libéralisation et politique agricole au Sénégal*, CREPOS - Karthala - ENDA GRAF DIAPOL, pp. 49-69.

de France, H., 2001, *Précis d'économie agricole pour le développement*, Karthala, Paris.

Dia, I., 2000, « Pour un développement agricole et rural durable », pp. 110-203 in Dieng, A. A., (dir.), *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, L'Harmattan-Forum du Tiers Monde.

Dia, I. et al., 2004, *Nouvelle question agraire et alternatives paysannes au Sénégal*, Forum du Tiers Monde, Dakar. Résultats du Programme de recherche « *La Nouvelle Question Agraire : quels avenir pour les agricultures et les sociétés paysannes en Afrique de l'Ouest ?* », Forum du Tiers Monde, Dakar, ils ont fait



l'objet de débats riches lors du Grand Atelier du FTM, organisé à Dakar du 2 au 4 novembre 2004.

Founou-Tchuigoua, B., 2005, *L'alternative en Afrique de l'Ouest : la construction de sociétés paysannes* in Samir A. (dir.), *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXIe siècle*, Les Indes savantes, Paris, pp. 93-108.

Hussein, K. ; Gnisci, D., 2005, *Foncier, transformation de l'agriculture et conflits en Afrique de l'Ouest. Enjeux régionaux soulevés par le cas de la Sierra Leone, du Libéria et de la Côte d'Ivoire. Présentation de la Phase I : Revue historique*, CSAO, OCDE.

Karsenty, A., 1998, « Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? » in Lavigne Delville P. (dir.). *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération & Karthala, pp. 46-54.

Lavigne Delville, P., (dir.), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération & Karthala.

Lavigne Delville, P. ; Merlet, M., 2004, « Un contrat social pour les politiques foncières », in *POUR* n° 184 : 96-103.

Mafeje, A., 2003, *The Agrarian Question, Access to Land, and Peasant Responses in Sub-Saharan Africa*, Civil Society and Social Movements Program Paper Number 6, UNRISD.

Mamdani, M., 2004, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Karthala.

Ndiaye, A., 2004, *La nouvelle question foncière et l'avenir des agricultures et des sociétés paysannes en Afrique de l'Ouest*, Forum du Tiers Monde, Dakar, 10 p. Résultats du Programme de recherche « *La Nouvelle Question Agraire : quels avènements pour les agricultures et les sociétés paysannes en Afrique de l'Ouest ?* » Forum du Tiers Monde, Dakar, Grand Atelier organisé à Dakar du 2 au 4 novembre 2004.

Moyo, S., 2005, *La nouvelle question paysanne au Zimbabwe et en Afrique du Sud* in S. Amin (dir.) *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, Les Indes savantes, Paris, pp. 109-177.

République du Sénégal, 2000, *Proposition de document de stratégie opérationnelle et plan-cadre d'actions du secteur agricole [version provisoire]*, volume 1.

Shepard, D. ; Mittal, A., 2010, *(Mis)Investment in Agriculture : the Role of the International Finance Corporation in the Global Land Grab*, Oakland Institute

Sow-Sidibé, A., 1997, « Le Domaine national, la loi et le projet de réforme », La Revue du Conseil économique et social, n° 2, pp. 55-65, Dakar, Sénégal.

Terray, E., 1987, « Introduction », in E. Terray (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, pp. 9-19.

Toulmin, C. ; Guèye, B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, CSAO, OCDE, Paris.

Zoundi, J. S. ; Hitimana, L. ; Hussein, K., 2005. *Économie familiale et innovation en Afrique de l'Ouest : vers de nouveaux partenariats*, Document de synthèse, CSAO, OCDE.

## **Notes**

- 1 Archie Mafeje (2003) propose des solutions audacieuses en termes de respect du principe de l'équité entre hommes et femmes.
- 2 Pourtant selon Oakland Institute, plusieurs exemples de grands projets existants prouvent que les terres vont aux étrangers au détriment des locaux et de leurs besoins alimentaires. Au Mali par exemple, plus de 160 000 ha ont été cédés à un groupe privé pour développer la culture du Jatropha, plante utilisée dans la production de biocarburants. En Sierra Leone, une multinationale helvétique va produire 100 000 mètres cubes de bioéthanol à partir de la canne à sucre locale. Cette compétition entre biocarburants et produits alimentaires est l'un des arguments forts de ceux qui s'opposent à l'expropriation des petits exploitants agricoles. En dehors de ces deux pays d'Afrique de l'ouest, ailleurs sur le continent, les rapporteurs ont mis en relief le cas éthiopien « un pays où plus de 13 millions de personnes souffrent de la faim et où paradoxalement le gouvernement a mis plus de 3 millions d'ha de terres aux mains de groupes étrangers qui exportent la nourriture vers leurs propres pays. Ces données sont tirées de Shepard, Mittal, 2010.
- 3 Le travail de Borras (2002) est riche en références bibliographiques sur le thème de la réforme agraire et foncière.
- 4 Une impressionnante bibliographie sur la question paysanne dans le Tiers monde est consignée dans cette publication collective dirigée par Samir Amin.
- 5 Nous verrons, infra, les préconisations du gouvernement sénégalais au travers de la loi 2004-16 dite Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du 25 mai 2004.
- 6 Pour une analyse historique des régimes fonciers dans le Tiers monde, cf. Préface de Samir Amin dans ce livre.
- 7 Mamadou Cissokho propose dans « *Dieu n'est pas un paysan* », GRAD-Présence Africaine, 2009, des stratégies familiales permettant d'assurer une sécurité alimentaire à la communauté rurale et nationale. Ce qui ne peut se faire que dans un contexte de protection des agricultures paysannes en Afrique.
- 8 On peut voir la typologie proposée par Toulmin, Guèye (2003) à ce propos.
- 9 On lira avec intérêt les travaux de Dia *et al.* (2004).
- 10 L'article 1 de la LDN définit le domaine national comme étant toutes les terres non classées, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la LDN. Les terres du DN sont classées en quatre catégories : les zones urbaines, les zones classées, les zones de terroirs et les zones pionnières. Les terres des zones de terroir sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'État.
- 11 Pour les paysans, cela inciterait leurs parents émigrés ou en exode à investir dans leurs terroirs d'origine et éventuellement à y retourner. Les besoins importants d'investissements des familles pour la restructuration de l'agriculture paysanne ne seront pas satisfaits sans l'implication des émigrés par leurs contributions financières et leurs compétences. Ces investissements seraient limités si ces émigrés n'ont pas un accès facilité au foncier.