

Sécurisation foncière au Sénégal :
Enjeux pour les acteurs de l'économie agricole

Jessica Ruedin

Sous la direction du Dr. Patrick Bottazzi

Photos : Jessica Ruedin



Remerciements

Avant toute chose, j'adresse mes remerciements à Patrick Bottazzi, mon directeur de mémoire, qui m'a guidée dans ce travail et m'a consacré son temps. Ses conseils se sont avérés précieux et ce, dès les premières étapes de ce travail. Merci à Nicola Cantorreggi d'avoir accepté d'être l'expert pour la soutenance et d'avoir montré une telle motivation à m'accompagner.

Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont fait en sorte que mon séjour au Sénégal se déroule au mieux : les familles N'diaye et Diagne pour leur gentillesse, leurs contacts et leur hospitalité. Alfred, Dominique et Madiaye pour leur précieuse amitié et humour. Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir et de répondre à mes questions : Prof. Dacosta, Ousmane Samaké, Adrien Coly, Prof. Seck, Baba Ngom, Ardo et Laure Sow, Mme. Diagne, Cheikh Oumar Ba, Mamadou Abdoul Kane, Waly Diouf, Birane Kane, Prof. Ba et Amadou Thiam. Merci également à toutes les autres personnes qui ont répondu à mes questions et m'ont présenté à des collègues ou amis. Je n'oublierai pas la fameuse « teranga » sénégalaise.

Mais surtout, je remercie mes parents pour leur soutien, Jérémie pour ses commentaires précieux et son sens critique, ainsi que Laurine et David pour leur aide et leurs corrections. Merci à Jonathan qui m'a soutenue pendant les moments difficiles et dont les commentaires se sont avérés inestimables. Sans ces six personnes, mon cursus universitaire aurait été bien plus ardu.

Enfin, merci à tous ceux que j'aurais oubliés...

Titre

Sécurisation foncière au Sénégal : Enjeux pour les acteurs de l'économie agricole

Résumé

Ce travail vise à comprendre comment les politiques agricoles et foncières répondent aux besoins des acteurs de l'économie agricole du Sénégal. Alors que les politiques agricoles se sont longtemps concentrées sur la petite paysannerie, les années 80 ont été marquées par de profondes mutations économiques et politiques qui ont permis le développement d'un entrepreneuriat agricole. Ce phénomène a bouleversé la gouvernance foncière qui était alors adaptée à une agriculture extensive et de petite échelle. Les besoins actuels des différents acteurs ne sont donc aujourd'hui plus pris en compte par la législation et la sécurisation foncière n'est plus garantie pour l'ensemble des acteurs.

Alors que ni la législation foncière, ni les politiques agricoles ne semblent répondre aux besoins actuels en matière de sécurisation foncière, les acteurs mobilisent différentes stratégies pour sécuriser leur accès au foncier. La loi foncière est contournée à travers différentes stratégies qui ont même été institutionnalisées malgré leur inadéquation avec la législation. Ce bricolage institutionnel répond à des fonctions juridiques diversifiées et est favorisé par le manque de précision de la loi foncière. Le pluralisme juridique caractéristique du législatif sénégalais joue un rôle non-négligeable dans la légitimation de telles pratiques.

Cette situation apparaît aujourd'hui comme étant insatisfaisante pour la majorité des acteurs de l'économie agricole qui réclament une réforme foncière. Des projets-pilotes sont actuellement en phase de test afin de tirer les grandes lignes cette réforme. Il prévoit la différenciation des règles foncières en fonction du statut des acteurs et sont basés sur un partenariat public/privé.

Mots-clés

Sénégal, sécurisation foncière, gouvernance foncière, politique agricole, législation foncière, réforme foncière, acquisitions foncières à grande échelle, investissements agricoles, droit coutumier, pluralisme juridique.

Title

Land tenure security in Senegal: Challenges for stakeholders of the agrarian economy

Abstract

This paper aims at understanding how agrarian and land policies meet the needs of the different stakeholders of the agrarian economy in Senegal. While agricultural policies have always focused on small farmers, profound economic and political changes occurred in the 1980's and led to the development of an agricultural entrepreneurship. This phenomenon has changed the land governance that used to be only adapted to extensive and small-scale agriculture. Therefore, the actual needs of the different stakeholders are not taken into account by the current legislation and land tenure security is no longer guaranteed.

While neither land legislation nor agrarian policies appear to meet the current needs in matter of land tenure, the actors mobilise different strategies to secure their access to land. The land law is bypassed through different strategies. These have even been institutionalised despite their deep mismatch with the land legislation. This "institutional craftwork" plays diverse legal functions and is favoured by the lack of precision of the land law. The legal pluralism, characteristic of the Senegalese legislative system, plays a significant role in legitimising such practices.

Nowadays, this situation appears to be unsatisfactory for the majority of the stakeholders of the agrarian economy who stress out the need for a land reform. Pilot-projects are currently being tested to draw the outlines of such a reform. It envisages a differentiation of tenure rules depending on the status of the actors and based on a public/private partnership.

Keywords

Senegal, land tenure security, land governance, agrarian politics, land law, land reform, large-scale land acquisitions, agrarian investments, customary law, legal pluralism

Liste des acronymes

AFGE	Acquisitions foncières à grande échelle
APIX	Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BNDS	Banque Nationale pour le Développement du Sénégal
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CONGAD	Conseil des Organisations Non-Gouvernementales d'Appui au Développement
CPSP	Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
GIE	Groupement d'intérêt économique
GOANA	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance
IFI	Institutions financières internationales
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
LDN	Loi sur le domaine national
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
NPA	Nouvelle Politique Agricole
ONCAD	Office National de Commercialisation et de Développement
PAS	Plans d'Ajustement Structurel
PDIDAS	Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal
PDMAS	Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal
PISA	Programme d'Investissement du Secteur Agricole
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PSAOP	Programme des Services Agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs
SAED	Société Nationale d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des Vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SODEFITEX	Société de Développement des Fibres Textiles
SODEVA	Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
SRDR	Société Régionale de Développement Rural

Table des illustrations

Figure 1 : Zones agro-écologiques du Sénégal.....	31
Figure 2 : Espace agricole.....	32
Figure 3 : Évolution de la production céréalière annuelle de 1960 à 2002	40
Figure 4 : Procédure pour l’obtention d’un titre d’occupation.....	59
Figure 5 : Procédure pour l’obtention d’un bail emphytéotique	60
Figure 6 : Affectation formelle	62
Figure 7 : Affectation par pression.....	62
Figure 8 : Affectation bottom-up	63
Figure 9 : Affectation via l’APIX.....	63
Figure 10 : Immatriculation par bail emphytéotique	64
Figure 11 : Immatriculation par bail à métayage	65
Figure 12 : Immatriculation formelle	66
Figure 13 : Immatriculation par décret présidentiel	66
Figure 14 : Immatriculation par pression étatique	67
Figure 15 : Ajustement structurel	73
Figure 16 : Localisation et structure du PDMAS.....	75
Figure 17 : Canal d’irrigation inutilisé	76
Figure 18 : Parcelle inexploitée.....	76

Table des matières

1. Introduction	2
1.1. Objectifs de la recherche	4
1.2. Design de recherche	4
2. Problématique	5
2.1. Question de recherche.....	6
2.2. Hypothèses	7
3. Méthodologie	8
3.1. Données secondaires	8
3.2. Recherche de terrain	9
4. Cadre théorique	12
4.1. Le foncier en Afrique de l’Ouest francophone.....	12
4.2. Pluralisme juridique	14
4.3. La tragédie des terres publiques.....	16
4.4. La théorie de l’accès.....	17
4.5. Propriété et possession.....	19
4.6. Le mystère du capital.....	21
4.7. Synthèse.....	22
5. Politiques agricoles	26
5.1. L’agriculture coloniale.....	27
5.2. Les débuts de l’agriculture socialiste (1960-1964).....	28
5.3. L’agriculture productiviste (1965-1979)	29
5.4. La libéralisation de l’agriculture (1980-1997)	34
5.5. ...Ou sa pseudo-libéralisation (1998-2012)	36
5.6. Synthèse.....	40
6. Législation foncière.....	44
6.1. Historique de la législation foncière	45
6.1.1. Le foncier coutumier	45
6.1.2. Le régime foncier colonial.....	46
6.1.3. La loi sur le domaine national	46
6.1.4. La loi sur le transfert des compétences aux collectivités locales.....	48

6.1.5. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale	49
6.2. Les acteurs de l'économie agricole	50
6.2.1. Acteurs privés nationaux	50
6.2.2. Acteurs publics.....	53
6.2.3. Acteurs internationaux	55
6.3. Détournement par interprétation de la LDN	55
6.4. Les outils de sécurisation foncière.....	58
6.4.1. Le titre d'occupation	58
6.4.2. Le bail.....	59
6.4.3. Le titre de propriété.....	61
6.5. Les stratégies de sécurisation	61
6.5.1. Par titre d'occupation	61
6.5.2. Par bail	64
6.5.3. Par titre de propriété	65
6.6. Synthèse.....	67
7. Une volonté politique de privatisation	70
7.1. Une volonté nationale	70
7.2. Une volonté internationale.....	71
7.2.1. Les plans d'ajustement structurels	72
7.2.2. Les programmes pilotes des IFI : Le PDMAS et le PDIDAS	74
7.3. Synthèse.....	78
8. Conclusion.....	82
8.1. Retour sur les hypothèses.....	85
8.2. Retour sur la problématique.....	86
8.3. Limites de la recherche	87
8.4. Perspectives de recherche	88
9. Bibliographie	90
Annexes	I
Annexe 1 : Entretiens.....	I

Partie introductive

1. Introduction

Le secteur primaire représente une part prépondérante de l'économie et de l'emploi de bon nombre de pays du Sud. Le Sénégal ne déroge pas à la règle puisque près de 50% de sa population est employée dans le seul domaine agricole. Cette même population est la plus touchée par la précarité puisque 79% de la pauvreté se concentre dans les zones rurales (Touré et al. 2013 : 17). Fort de ce constat, le gouvernement sénégalais a pris la décision de faire de l'agriculture le moteur de l'économie et de la lutte contre la pauvreté. Cette volonté n'est pas nouvelle : la dynamisation du secteur agricole a été au cœur des stratégies économiques depuis la décolonisation et a mené à maints remaniements des politiques agricoles.

Il est vrai que l'agriculture sénégalaise rencontre de nombreuses difficultés structurelles qui affectent fortement son efficacité économique. Les facteurs climatiques constituent le premier élément permettant d'expliquer ces faiblesses (SAED, 2011 : 16) : des sécheresses à répétition ont mis à mal les systèmes de production traditionnels basés sur l'agriculture pluviale et le coût des infrastructures d'irrigation est prohibitif pour les petits exploitants. Ces éléments les maintiennent dans un état de dépendance constant vis-à-vis de la pluviométrie. L'obsolescence du matériel agricole, ainsi que le retrait brutal de l'État du secteur durant les années 60, posent de nombreux problèmes en matière de productivité, d'accès au capital financier et à une main-d'œuvre qualifiée (Seck, 1997). Hassan Dramé met en avant différentes contraintes auxquelles le secteur agricole doit faire face afin d'en permettre la redynamisation : « *contraintes d'ordre économique (baisse du revenu réel des paysans ayant provoqué la réduction des intrants agricoles, la saturation et la dégradation des terroirs) ; contraintes liées aux insuffisances et échec des politiques agricoles (accès au système de crédit institutionnel, disponibilité des intrants, problèmes fonciers etc.) ; contraintes sociales (insuffisance de la main d'œuvre, faible niveau d'instruction, etc.) contraintes climatiques (faiblesse et variabilité de la pluviométrie, dégradation des terres de cultures)* » (Dramé, 2012 : 67). Ainsi, la part de l'agriculture dans l'économie sénégalaise ne cesse de décroître et atteint aujourd'hui 7,5% du PIB total (Touré et al., 2013 : 17).

Afin de pallier ces déficiences structurelles, le gouvernement a pris la décision d'encourager l'entrepreneuriat privé étranger pour attirer du capital et de dynamiser le secteur. Depuis 2008, suite à l'augmentation du prix des denrées alimentaires, à la crise

économique mondiale, ainsi qu'à une volonté politique de favoriser l'agriculture industrielle, le pays assiste à un afflux d'entrepreneurs étrangers souhaitant investir dans la terre (Ba, 2013 : 2).

Ce succès de l'investissement privé au Sénégal peut paraître surprenant puisque le régime foncier, basé sur le principe de domanialité, ne semble pas être en mesure d'apporter la sécurité foncière nécessaire à l'installation d'entreprises. En effet, la domanialité implique un régime foncier dans lequel les terres appartiennent à l'État et non pas à des acteurs privés (CNCR, 2012 : 6). Les terres dites domaniales sont des terres qui ne sont pas régies par des titres de propriété formels et qui ont donc été transférés au domaine de l'État lors de la décolonisation. Ces terres sont considérées comme n'étant la propriété de personne et l'État peut ainsi en disposer comme il le souhaite. « *La présomption de domanialité a donc créé des tensions entre la légalité [...] et la légitimité des pratiques, puisque évidemment ces terres ne sont ni vacantes ni sans maître, et sont régies par un système de droits traditionnels* » (Comité technique foncier et développement, 2010 : 20-21). Puisque la domanialité exclut la propriété privée, la terre rurale n'a pas de valeur économique en elle-même et ne peut être utilisée comme garantie pour l'accès au crédit (CNCR, 2012 : 16). Pour s'assurer de la rentabilité des investissements, il est nécessaire pour les entreprises que la terre soit allouée sur plusieurs années – voire même dizaines d'années – alors qu'au Sénégal les allocations peuvent être révoquées à tout moment sous certaines conditions.

C'est conjointement à l'apparition de ce phénomène que la société civile, à la fois nationale et internationale, s'est emparée de la question des acquisitions foncières à grande échelle (AFGE). Les AFGE impliquent l'achat ou la location de terres sur une longue durée (généralement supérieure à 50 ans) par des acteurs nationaux ou internationaux. Il s'agit de surfaces importantes, dépassant les 10'000 hectares et ce phénomène est essentiellement présent, bien que non exclusivement, dans certains pays d'Afrique tels que l'Éthiopie, le Soudan et la Sierra Léone (Corthay, 2011 : 3). Au Sénégal, les zones les plus fertiles du pays – situées dans la Vallée du fleuve Sénégal – sont fortement touchées par ce phénomène. Les terres sont souvent attribuées à des acteurs nationaux tels que des hauts-fonctionnaires d'État ou investisseurs privés nationaux, mais également à des investisseurs étrangers généralement représentés par des multinationales (Faye et al., 2011 : 14). Plus de 400'000

hectares de terres agricoles seraient ainsi sujets aux AFGE au Sénégal, soit près de 30% de la surface agricole utile totale du pays (Faye et al., 2011 : 19).

1.1. Objectifs de la recherche

Le succès de la « ruée vers les terres » pose certaines questions, notamment en matière de législation foncière et de politiques agricoles. Ce travail vise à comprendre comment les investisseurs étrangers parviennent à sécuriser leurs activités au Sénégal malgré le régime domanial en vigueur. Bien que de nombreux travaux aient été écrits à propos de la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest, ainsi que sur les AFGE au Sénégal, les méthodes de sécurisation foncières employées par les investisseurs afin de contourner le principe de domanialité ne sont que très peu référencées dans la littérature.

L'originalité de ce travail réside dans le fait qu'il se concentre sur les différentes stratégies déployées par l'ensemble des acteurs de l'économie agricole afin de sécuriser leur accès à la terre dans un régime foncier qui ne reconnaît en principe pas la propriété privée pour les terres agricoles. Ce travail prend également en compte l'influence que les différentes politiques agricoles ont eu sur les acteurs de l'économie agricole et leurs effets en matière d'accès à la terre. Les politiques foncières et agricoles sont fortement co-dépendantes dans le sens où le foncier se base sur les orientations du secteur agricole afin de répondre aux besoins spécifiques des différents acteurs de l'économie agricole. Quant au foncier, il a pour but de soutenir les politiques agricoles en fixant un mode de gouvernance des terres favorisant la réalisation des objectifs agricoles.

1.2. Design de recherche

Afin de saisir ces processus dans leur ensemble, le présent mémoire aborde trois dimensions. La première se concentre sur les différentes politiques agricoles mises en place au Sénégal depuis la décolonisation et vise à analyser de manière critique leurs effets sur le secteur et sur les acteurs de l'économie agricole. La deuxième se focalise sur la législation foncière, à nouveau dans une perspective à la fois historique et analytique. Cette partie a pour objectif de comprendre l'évolution et les effets des politiques foncières sur l'accès à la terre et sur sa sécurisation. Quant à la dernière partie, elle met l'accent sur les politiques de privatisation entreprises par l'État, sous la houlette des

institutions financières internationales (IFI), qui ont grandement contribué au développement de l'entrepreneuriat agricole dans un contexte de gouvernance foncière domaniale.

2. Problématique

La littérature souligne abondamment les enjeux et les conséquences de l'essor de l'entrepreneuriat privé étranger, et surtout des AFGE, sur les plans économique, social, politique et environnemental. L'IPAR souligne par exemple que « [le] *phénomène de l'accaparement des terres survient au Sénégal dans un contexte marqué par deux traits majeurs : (i) la recomposition des exploitations familiales dans le cadre du processus de libéralisation de l'économie ; et (ii) l'émergence d'une activité agricole d'entreprise qui préfigure un nouveau modèle de développement agricole* » (IPAR, s.d. : 2). Ces deux constats revêtent une importance particulière dans ce travail. En effet, le premier sous-entend que le secteur agricole sénégalais – aujourd'hui basé sur le mode de production agricole familial – subit des mutations profondes qui favoriseraient à terme l'agrobusiness. Le second implique une libéralisation du secteur agricole.

La littérature spécialisée sur la question des investissements étrangers conduit donc à des analyses extrêmement pointues des processus en cours. Toutefois, l'attention n'est que rarement portée sur les processus légaux qui permettent à ces entreprises d'accéder à la terre. Il semble essentiel de comprendre comment ces dernières sont parvenues à se faire une place aussi rapidement dans le secteur agricole sénégalais alors qu'elles n'étaient que très peu présentes avant 2008. Afin d'expliquer ce phénomène, certains auteurs soutiennent qu'elles accèdent à la terre à grand renfort d'actes illégaux, de complicité des élus locaux, voire même du gouvernement, sans pour autant expliciter ces démarches (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 175) (CNCR, 2012 : 19).

La Banque Mondiale (BM) (2010, citée par Borrás et al., 2011 : 210) soutient que les AFGE se produisent le plus souvent dans les pays dans lesquels les droits fonciers ne sont pas – ou très peu – sécurisés. Néanmoins, cette idée apparaît comme étant très réductrice. Dans un souci de libéralisation économique, la BM recommande la privatisation et la titularisation des terres agricoles afin de « sécuriser » l'accès à la terre pour tous (Banque Mondiale, 2013). Mais cette approche, fortement ancrée dans les théories néolibérales, suppose que l'insécurité foncière est uniquement liée au mode de gestion publique et au caractère

informel du droit à la terre. Cette idée est aujourd'hui de plus en plus contestée dans le domaine de la coopération internationale (Lavigne Delville, 2010 : 6-7). En abordant la question des investissements étrangers dans le contexte particulier du Sénégal selon la définition de la BM, un paradoxe émerge : si les AFGE ont essentiellement lieu dans les pays où la sécurisation foncière est faible, comment les entrepreneurs étrangers atteignent-ils un niveau suffisant de sécurisation de leur investissement ?

Consciente de cet enjeu, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit la sécurisation foncière comme étant le « *processus par lequel les droits fonciers sont reconnus et garantis* » (FAO, citée par le CNCR, 2012 : 6). Le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux du Sénégal (CNCR) ajoute que la sécurisation foncière permet d'assurer que les droits de chacun soient garantis et que la législation soit dûment appliquée et respectée par tous (CNCR, 2012 : 6). Ces institutions soutiennent que l'accès à la terre peut être sécurisé même en l'absence de propriété foncière au sens strict du terme, si les droits d'usages sont sécurisés. Ainsi, la sécurisation foncière prend en compte « *tous les modes d'affectation qui donnent des droits d'usages et d'accès à la terre, et même parfois d'appropriation sans possibilité d'expropriation* » (Delville, 2004, cité par Thiaw, 2009 : 20). Cette définition est celle sur laquelle ce travail se base puisqu'elle permet de prendre en compte différentes situations et stratégies des acteurs de l'économie agricole.

2.1. Question de recherche

Il semble pertinent de se demander comment les investisseurs privés parviennent à sécuriser leur accès à la terre dans un système qui ne reconnaît en principe pas la propriété privée. Il paraît peu probable que des investissements aient lieu alors que le droit à la terre n'est pas sécurisé et peut donc être révoqué. Ce travail vise à répondre à la question suivante :

En quoi le régime foncier et les politiques agricoles répondent-ils aux besoins de sécurisation foncière des divers acteurs intervenant dans l'économie agricole au Sénégal ?

2.2. Hypothèses

De cette question de recherche découlent trois hypothèses qui structurent ce travail et ont été posées selon une démarche hypothético-déductive.

HYPOTHESE 1

- Les politiques agricoles mises en place depuis la décolonisation ne s'inscrivent pas dans une stratégie à long terme et empêchent la mise à jour des lois foncières qui en découlent.

Cette hypothèse suggère que les réformes foncières doivent être basées sur une politique agricole bien définie sur le long terme. Ce lien existant entre politiques agraires et réforme foncière réside notamment dans le mode de gouvernance des terres qui influence fortement les comportements des acteurs et le modèle de développement du secteur agricole (Thiaw, 2009).

HYPOTHESE 2

- Afin de répondre aux besoins des investisseurs étrangers en matière de sécurisation foncière, la loi est adaptée grâce à un bricolage institutionnel plus ou moins légal. Le pluralisme juridique qui caractérise la législation foncière contribue à la mauvaise application de la loi et en facilite le détournement.

Le pluralisme juridique peut être défini comme étant une situation dans laquelle plusieurs systèmes législatifs coexistent. Il s'agit généralement d'une situation où un système de lois formelles et des règles informelles coexistent (Merry, 1988 : 871). Cette hypothèse suggère que c'est, entre autre, à cause du pluralisme juridique que les lois peuvent être contournées par les acteurs en fonction de celles auxquelles ils choisissent de se référer.

HYPOTHESE 3

- Il existe une volonté de privatisation autant à l'échelle nationale qu'internationale qui favorise un environnement économique et politique propice à l'arrivée d'investisseurs dans le domaine agricole.

Cette dernière hypothèse suggère que l'essor des investissements privés étrangers dans le secteur agricole au Sénégal est en réalité dû à des incitations à la fois

nationales et internationales. Les pays du Sud ont entrepris des réformes qui s'inscrivent dans la politique de privatisation prônée par les IFI telles que la BM ou la Banque Africaine de Développement (BAD). Ces réformes ont notamment pour objectif de stimuler l'agriculture industrielle afin de faciliter l'intégration du pays dans l'économie mondiale (Koopman, 2012 : 661).

3. Méthodologie

Le fonctionnement institutionnel du Sénégal et ses implications sociales sont intrinsèquement différents de ce qui est connu et reconnu dans les pays occidentaux. Pour avoir une compréhension suffisante d'un phénomène aussi compliqué que le foncier, une recherche dans la littérature est certes éclairante, mais pas suffisante. C'est pourquoi ce travail se base sur deux approches méthodologiques distinctes : le traitement de données secondaires et une recherche de terrain. Les outils de collecte de données nécessaires à la réalisation de ce travail restent essentiellement qualitatifs puisque ce travail se base sur des entretiens semi-directifs réalisés lors du travail de terrain au Sénégal d'une durée de six semaines.

3.1. Données secondaires

La première partie de ce travail repose sur une recherche intensive dans la littérature existante. Une riche littérature, grandement étayée par la société civile et les institutions internationales telles que l'Organisation des Nations Unies et la FAO, traite de la question des AFGE. Une grande partie de la recherche préalable s'est concentrée sur ce seul domaine avant d'aboutir à la formulation de la question de recherche finale, adoptant une démarche plus neutre en décidant de se concentrer sur les investissements étrangers en général plutôt que sur les seules AFGE.

La seconde phase de l'analyse a été de se renseigner sur les différentes politiques agricoles que le pays a connues depuis la décolonisation afin d'avoir une image d'ensemble des stratégies de développement du secteur. La recherche documentaire prend également en compte les législations foncières depuis la période précoloniale pour avoir une vision d'ensemble du fonctionnement du système agricole sénégalais.

3.2. Recherche de terrain

Le travail de terrain permet de s'imprégner de la culture locale en s'immergeant, même brièvement, dans un contexte social et une culture donnée, permettant une théorisation compréhensive du social. Cette compréhension passe par une description fine de cette échelle locale. Néanmoins, il faut prendre en compte le fait que ce travail de terrain ne pouvait être effectué que sur une durée de six semaines, ce qui reste limité pour couvrir l'ensemble du sujet.

La recherche a porté sur les orientations nationales en matière de politiques agricoles et foncières. Cette première partie du travail a été effectuée à Dakar sur la base d'entretiens semi-directifs, formels et informels, qui ont été conduits avec différents acteurs intervenant dans l'économie agricole du Sénégal. Les personnes ayant participé aux entretiens formels sont listées dans les annexes (annexe 1), ainsi que les thèmes-clés qui ont été abordés en fonction du rôle des personnes interrogées. Ensuite, l'accent a été mis sur les applications locales de ces lois et des spécificités qui en découlent. Cette seconde partie du travail a été effectuée dans le district de Saint-Louis et avait pour but d'identifier les stratégies particulières mises en place dans la Vallée du fleuve Sénégal.

Cadre théorique

4. Cadre théorique

Il s'agit ici de spécifier le cadre théorique et conceptuel sur lequel ce travail repose. Une première partie se base sur les caractéristiques du foncier en Afrique de l'Ouest francophone afin d'en tirer les caractéristiques principales. La question du pluralisme juridique est ensuite abordée puisqu'il s'agit d'une composante essentielle à la compréhension de la gouvernance foncière de la sous-région. La troisième partie met en avant le travail de Liz Wily (2011) sur les communaux, qui aborde des éléments de définition qui facilitent la compréhension de la gestion foncière et du rapport que les sociétés entretiennent avec cette ressource. La théorie de l'accès de Ribot et Peluso (2003) compose la quatrième partie de ce chapitre et expose les différentes stratégies à disposition des acteurs afin d'accéder à une ressource particulière. Les travaux sur la possession et la propriété de Van Griethuysen et Steppacher (2014) sont présentés en cinquième partie et permettent de distinguer les régimes institutionnels de gouvernance des ressources. Leur travail fait directement référence au « Mystère du Capital » de Hernando de Soto qui fait l'apologie de la privatisation foncière pour libérer le capital inhérent aux biens et ainsi générer le développement des pays du Sud.

4.1. Le foncier en Afrique de l'Ouest francophone

Dans une acceptation large, le foncier peut être considéré comme étant « *l'ensemble des rapports entre les hommes impliqués par l'organisation de l'espace* » (Crousse et al., 1986 : 283). Il a pour objectif de réguler l'appropriation de l'espace sur lequel s'exercent des enjeux sociaux, ainsi que l'usage que les acteurs en font en fonction de leurs besoins ou de ce qui leur est imposé (Crousse et al., 1986 : 14). Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le foncier moderne a été influencé par la présence coloniale. La législation qui en a découlé est parfois fondamentalement différente du foncier africain coutumier (Lavigne Delville, 1998 : 259).

Contrairement à la gouvernance foncière occidentale, fortement ancrée dans une perspective individualiste, le rapport à la terre est plutôt régulé de manière collective dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Cette gestion collective de la terre provient de pratiques coutumières qui se justifient par le fait qu'un groupe s'est approprié en premier une terre vacante par le droit du feu ou de la hache. L'espace ainsi libéré n'est pas entièrement utilisé par ce groupe, mais distribué aux personnes qui le souhaitent

sous certaines conditions (Crousse et al., 1986 : 289). La gouvernance foncière coutumière établit donc une dualité entre autochtone et allochtone, l'appartenance à la terre étant un critère décisif. Le nouvel arrivant ne se voit pas nécessairement l'accès à la terre refusé de par son statut d'étranger à la communauté, mais il doit reconnaître la suprématie de l'autorité coutumière pour y obtenir des droits fonciers, qui peuvent être révoqués si le contrat social n'est pas respecté (Mathieu et al., 1996 : 29). Ce mode de gouvernance des terres ne s'apparente en rien à la propriété privée comme nous la connaissons en Occident. Crousse et al. (1986 : 289) parlent d'une relation « *organique* » qui existerait entre les sociétés africaines et leur terre. Le droit du feu ou de la hache a permis de transformer l'espace en territoire en reconnaissant la suprématie d'un groupe sur un espace donné, gouverné par une autorité coutumière (Crousse et al., 1986 : 291).

Cette gestion des terres a été fortement remise en question par les colons français. Ces derniers ont tenté d'instaurer un mode de gouvernance foncière se rapprochant de celui de la métropole, c'est-à-dire basé sur la propriété privée et la titularisation des terres urbaines et rurales (Crousse et al., 1986 : 294). La période coloniale est caractérisée par l'accaparement de l'ensemble des terres par l'État central sous la présomption de domanialité. Les personnes qui souhaitent obtenir un titre de propriété afin de régulariser leur situation doivent en faire la demande formelle auprès des autorités. Des institutions censées contrôler le respect de cette nouvelle approche du foncier ont été mises en place, mais cette politique foncière n'a eu des effets que très marginaux dans les zones rurales (Lavigne Delville, 1998 : 41).

Cette « résistance » aux politiques foncières coloniales peut s'expliquer par les implications sociétales fondamentalement opposées aux pratiques traditionnelles que ce nouveau type de régime foncier implique. En effet, le passage d'une société basée sur le collectivisme à un système individualiste ne peut que difficilement se faire sur une courte durée. Il est possible de dire que le foncier africain dans les régions francophones est né d'une confrontation entre le système capitaliste issu du colonialisme et le système traditionnel africain. Ces deux systèmes impliquent des représentations totalement différentes de la terre. Le passage d'un système à un autre pose donc des questions autant en termes de gouvernance que de liens sociétaux et représentations sociales,

justifiant l'inertie du système coutumier malgré l'imposition du système colonial (Lavigne Delville, 1998 : 80).

Lors des indépendances, les États africains ont entrepris des réformes du foncier. Ces réformes, aussi appelées réformes agraires, peuvent être définies comme étant « *a voluntary or intended change of principles, norms, rules and regulations aimed at (re)institutionalizing the interrelations between individuals and social groups concerning access to and the distribution of land ownership, taking into account the historical experience accumulated in their collective memories*¹ » (Bottazzi et Rist, 2012 : 529). Ces réformes impliquent une restructuration profonde de la société et de la spatialisation du pouvoir. C'est donc dans ce contexte que les terres ont été nationalisées dans la plupart des cas en Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire qu'elles ont été placées sous la tutelle de l'État, excluant plus ou moins la privatisation foncière en fonction du contexte national (Lavigne Delville, 1998 : 369).

4.2. Pluralisme juridique

La dichotomie entre droit colonial et coutumier fait intervenir la notion de pluralisme juridique qui est une caractéristique récurrente dans la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest. Elle est importante puisque le droit est en quelque sorte le reflet de la société dans laquelle il s'inscrit : il énonce et protège des valeurs sociales, cristallise les rapports sociaux et les enjeux de pouvoir (Le Roy, 1999). Le pluralisme juridique peut être défini « *as a situation in which two or more legal systems coexist in the same social field*² » (Merry, 1988 : 870). Cette coexistence de plusieurs systèmes ne signifie pas nécessairement que tous les corps législatifs sont reconnus par l'État central. Le pluralisme juridique implique souvent des situations complexes d'arbitrage entre les différents corps législatifs, qu'ils soient formels ou non (Merry, 1988). Il inclut également différentes instances de référence : par exemple, les institutions administratives rattachées à l'État sont les instances légales, tandis que les chefs coutumiers sont les instances légitimes (Lavigne Delville, 1998 : 82). Ce propos est néanmoins à nuancer car,

¹ « *Un changement volontaire ou prévu de principes, normes, règles et régulations qui visent à (ré)institutionnaliser les interrelations entre les individus et les groupes sociaux, concernant l'accès à la terre et la distribution de sa possession, en prenant en compte l'expérience historique accumulée dans les mémoires collectives.* »

² « *une situation dans laquelle deux systèmes législatifs ou plus coexistent dans le même champs social* »

si le droit coutumier est reconnu par la législation formelle, ces instances bénéficient de la légalité et de la légitimité.

Lors de l'émergence de l'État dit « de droit » dans les pays occidentaux, la coutume a été remplacée petit-à-petit par des lois formelles, inscrites dans le cadre législatif national. La coutume est souvent considérée comme étant une sorte de droit populaire, difficilement associable avec le droit formel (Le Roy, 1999 : 191-192). Le Roy (1999 : 196) met cependant en avant certains éléments de la coutume qui sont constitutifs du droit : (i) la coutume permet la régulation des rapports sociaux et des comportements ; (ii) de par la pression sociale qu'elle exerce, elle est coercitive et encourage la reproduction institutionnelle. En Afrique, la coutume a été une importante source d'inspiration pour la formulation des cadres juridiques et est un moyen de régulation des populations sur lesquelles l'État n'a que très peu d'influence (Le Roy, 1999 : 198).

Pour certains auteurs, le pluralisme juridique est considéré comme un élément empêchant l'établissement de la propriété privée et de la sécurisation foncière (Le Roy, 1999 : 240). Le droit dit « formel » ne s'encombre pas des spécificités sociales du droit coutumier et rejette ainsi la notion même de pluralisme juridique (Lavigne Delville, 1998 : 81). Il faut toutefois noter qu'en matière de sécurisation foncière, le pluralisme juridique a deux effets antagonistes : d'un côté, il peut augmenter l'insécurité foncière car la coexistence de droits différents peut faciliter la contestation de l'accès à la terre en faveur de certains groupes sociaux. De l'autre, il permet aux acteurs de se référer au type de droit qui les arrange le plus (Lavigne Delville, 1998 : 84).

Ce dernier point soulève deux types de logiques lorsque l'on aborde la question foncière : la légalité représentée par l'État et la légitimité représentée par les autorités coutumières (Mathieu et al., 1996 : 35). Il existe un décalage important entre le droit « formel » et les situations auxquelles les ruraux doivent faire face, rendant souvent ce type de droit difficilement applicable. Les règles de droit étatique sont très souvent méconnues des populations rurales et les procédures bien trop coûteuses pour qu'elles puissent les suivre (Lavigne Delville et al., 2002 : iii).

Cette « mauvaise » application des lois peut être considérée comme étant « *un phénomène nécessaire, socialement et politiquement fonctionnel* » (Crousse et al., 1986 :

311). Il ne s'agit pas d'un signe de faiblesse de l'État, mais plutôt d'un moyen pour lui de réguler et de répondre aux intérêts des différents acteurs, y compris aux siens, tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre. Cela permet d'adapter la pratique du droit au fil du temps, lui offrant ainsi une dimension évolutive et adaptative aux pratiques sociales, contrairement au régime législatif de la propriété (Mathieu et al., 1996 : 230). Le Roy (2000 : 6) souligne toute la complexité du pluralisme juridique en une phrase : « *le droit n'est pas tant ce qu'on trouve dans les textes, mais ce qu'en font les acteurs* ». Cette problématique est de plus en plus prise en compte par les autorités et par les bailleurs de fonds qui reconnaissent l'importance du local dans la création et la pratique du droit (Lavigne Delville et al., 2002 : 1).

4.3. La tragédie des terres publiques

La théorie de la tragédie des terres publiques de Liz Wily découle directement des travaux de Garrett Hardin (1968) et d'Elinor Ostrom (1990) sur les communaux. La littérature sur ce sujet a connu un certain succès depuis ces travaux et Elinor Ostrom a fortement contribué à montrer comment les ressources utilisées ou possédées de manière collective sont intégrées dans un contexte plus large de gouvernance multi-niveau. Ces théories ont une importance non négligeable dans l'analyse du foncier ouest-africain dans le sens où ces terres peuvent être considérées comme des terres publiques au sens de Liz Wily, ou de communaux.

Liz Wily définit les communaux, comme suit : « *Commons are defined as lands which rural communities possess and use collectively in accordance with community-derived norms. These norms are variously referred to as customary or indigenous tenure regimes*³ » (Wily, 2011 : I). L'auteure souligne que les communaux ne peuvent généralement exister que dans un système de gestion foncière communautaire, comme c'est notamment le cas en Afrique de l'Ouest. La communauté garde le statut de propriétaire de ces terres, ou plutôt de gestionnaire, la propriété n'étant que rarement reconnue dans ce système (Wily, 2011 : I-II).

³ « *Les communaux sont définis comme étant les terres possédées et utilisées de manière collective par les communautés rurales sur la base de normes issues de cette communauté. On se réfère à ces normes par les termes de régime coutumier ou indigène.* ».

Les communaux reconnaissent deux droits fondateurs de la propriété : le droit d'accès, qui est le droit de rentrer physiquement dans une propriété, et le droit de prélèvement, qui est le droit de tirer des biens et services de cette ressource (Ostrom et Schlager, 1992 : 250). Ainsi, contrairement à ce qui est sous-entendu par la tragédie des biens communs de Hardin (1968), les communaux n'excluent pas une certaine forme de propriété, bien que différente de celle des pays Occidentaux. (Wily, 2011 : 7). La propriété collective apparaît comme étant un mode de sécurisation foncière propice aux communaux. Ce mode de gouvernance des communaux est aujourd'hui mis à mal par l'arrivée massive d'investisseurs étrangers, qui ne reconnaissent pas la tenure coutumière des terres et poussent les gouvernements à leur attribuer des titres de propriété au détriment des communautés les occupant (Wily, 2011 : 42).

Liz Wily montre que la gestion coutumière et collective des terres offre une alternative au concept de la privatisation, souvent plus adaptée aux pratiques de la région sub-saharienne, et permet ainsi la sécurisation foncière. Avec l'essor de l'entrepreneuriat étranger, des mesures supplémentaires semblent nécessaires pour sécuriser les terres publiques puisque les régimes de gouvernance des communaux ne sont plus à même de protéger les petits paysans de l'arrivée d'investisseurs étrangers.

4.4. La théorie de l'accès

La théorie de l'accès de Jesse C. Ribot et de Nancy L. Peluso (2003) présente différentes stratégies mises en place par les acteurs pour accéder aux ressources. La titularisation n'est pas la seule manière de sécuriser l'accès aux ressources et notamment au foncier : « *access is about all possible means by which a person is able to benefit from things. Property generally evokes some kind of socially acknowledged and supported claims and rights – whether that acknowledgment is by law, custom or convention*⁴ » (Ribot et Peluso, 2003 : 156).

L'analyse des conditions et stratégies d'accès demande de prendre en compte plus que la simple législation foncière : une certaine attention doit être accordée à la propriété et aux lois qui régissent le foncier, mais également aux actions illégales, aux

⁴ « *L'accès prend en compte tous les moyens possibles par lesquels une personne est capable de bénéficier d'un objet. La propriété évoque généralement des revendications et droits qui sont reconnus et soutenus socialement – que cette reconnaissance se fasse par la loi, la coutume ou les conventions.* »

relations de production et à leur évolution au fil du temps (Ribot et Peluso, 2003 : 157). L'accès à la terre peut donc ne pas être formalisé par la législation, tout en étant pleinement effectif grâce à des processus informels. Les auteurs listent différents moyens de sécuriser l'accès à une ressource : l'accès par la technologie, par le capital, par le marché, par le travail, par la connaissance, par l'autorité et par l'identité sociale (Ribot et Peluso, 2003). À titre d'exemple, avoir accès à une ressource par la technologie signifie qu'un utilisateur peut y accéder car il détient les moyens techniques de le faire.

La théorie de l'accès met en perspective la notion d'*entitlement* – ou d'accessibilité – développée dans les travaux d'Amartya Sen (1999). Selon lui, l'accessibilité est la capacité d'un acteur à se procurer un bien. Il met en évidence le concept de « pauvreté d'accessibilité » qui montre les difficultés que certains acteurs peuvent rencontrer quand il s'agit d'accéder à une ressource particulière (Colin, 2009 : 373). Cette notion renvoie évidemment au cadre juridique spécifique à la situation qui peut autoriser ou mettre des restrictions d'accès, mais également aux facteurs économiques, sociaux, politiques et environnementaux qui pourraient entraver ou améliorer son accès à cette ressource.

La notion d'*endowments* renvoie concrètement aux biens et ressources qui sont possédés légalement par un acteur, contrairement aux *entitlements* qui renvoient aux ressources potentiellement accessibles. Le travail peut être un *endowment* par exemple. En échangeant des *endowments*, un individu peut améliorer ses *entitlements*. Ainsi, si les *endowments* perdent de la valeur (e.g. baisse de salaire), une personne ne pourra plus se procurer les *entitlements* qu'elle avait auparavant (e.g. accès à l'alimentation) (Devereux, 2001). Dans le cas de la terre, un individu peut avoir les *entitlements*, soit l'accès à la terre, mais peut manquer d'*endowments* pour l'exploiter réellement, soit l'accès au capital technique et/financier.

Ces différentes théories permettent donc d'expliquer comment une personne peut sécuriser son accès aux ressources sans pour autant se trouver dans une administration régie par des droits de propriété formels. Des stratégies alternatives à la seule propriété privée existent donc et permettent d'expliquer la capacité des acteurs d'accéder à la terre.

4.5. Propriété et possession

Différents auteurs ont souligné les différences existant entre la propriété et la possession. L'importance de la distinction entre ces deux notions réside dans le fait qu'elles impliquent des rationalités économiques et des systèmes institutionnels profondément différents.

La possession prend en compte différents droits que sont les droits d'accès, de gestion et d'exclusion, sans pour autant reconnaître la capacité d'aliénation qui est propre à la propriété privée. La possession exclut la marchandisation de la terre, mais permet tout de même la cession des droits d'usage sur une durée limitée (Steppacher, 2003 : 183-184). Elle est très représentative de la culture dans laquelle elle s'inscrit, puisque les règles qui la régissent sont influencées par le système social, le régime institutionnel et la culture propre au pays. Ainsi, il n'existe pas un type de possession, mais une multitude de régimes de possession différents en fonction des caractéristiques propres à chaque système (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 4). La particularité de la possession par rapport à la propriété est qu'elle est compatible avec le pluralisme juridique. Elle découle d'un système complexe d'articulation entre des droits différents, des devoirs et des obligations communautaires qui changent fortement des régimes basés sur la propriété privée (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 6).

La propriété peut être définie comme étant « *un ensemble de droits et de devoirs des individus et groupes les uns à l'égard des autres à propos de choses ou des ressources naturelles* » (Mathieu et al., 1996 : 27). Elle est formalisée par des titres qui sont reconnus de tous et qui permettent l'identification du débiteur. La notion de propriété implique nécessairement une autorité efficace et respectée de tous qui s'assure que les droits et obligations soient respectés (Mathieu et al., 1996 : 27). Par la titularisation, les relations économiques comme l'échange et la vente sont facilitées de par le potentiel d'évaluation et de fixation de la valeur économique du bien concerné (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 8). Les titres de propriété permettent les transactions sous trois formes contractuelles qui définissent l'économie de propriété : « 1) *la location : un contrat qui transfère les droits de possession sans affecter les droits de propriété ; 2) le crédit : un contrat financier qui transfère les droits de propriété sans affecter les droits de possession ; 3) la vente : un contrat qui transfère à la fois les droits de possession et les*

droits de propriété » (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 9). Bien que la propriété apparaisse comme étant un excellent moyen de faciliter les transactions et de sécuriser les biens, elle implique également des devoirs qui sont essentiels à la capitalisation : l'obligation de solvabilité, de rentabilité et le remboursement du crédit (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 10). Ostrom et Schlager (1992 : 256) soulignent que, bien que la propriété soit souvent considérée comme la méthode de gestion des ressources la plus rationnelle, ce n'est pas toujours le cas. Cette vision orthodoxe de la propriété, surtout en vigueur dans les années 1970 et 1980, a été petit-à-petit abandonnée par les institutions internationales de développement qui ont fini par reconnaître que la propriété et la sécurisation foncière ne vont pas nécessairement de pair (Colin et al., 2009 : 16).

Selon Ostrom et Schlager (1992 : 251), la propriété mobilise quatre types de droits sur la terre, soit l'accès, la gestion, l'exclusion et l'aliénation. Les auteures définissent le droit de gestion comme étant le droit de réguler les usages de la ressource. L'exclusion est la capacité de décider qui est autorisé à y accéder et l'aliénation est le droit de vendre ou de louer les droits relatifs au bien. C'est grâce à cette capacité d'aliénation que la propriété permet la contractualisation de la terre par la vente, la location et le crédit.

Van Griethuysen et Steppacher (2014 : 7) soutiennent qu'en rajoutant l'aliénation à la possession, la propriété peut être considérée comme étant une « innovation institutionnelle » : elle inclut la possession, tandis que cette dernière ne l'inclut pas. La propriété privée est reconnue comme étant la base institutionnelle de l'économie néoclassique et du système libéral actuel (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 2). Steppacher (2003 : 186) souligne que seule la propriété, de par sa capacité d'aliénation, permet l'accès au crédit : les investisseurs empruntent de l'argent à un créancier et la terre sert de garantie car elle peut être saisie en cas de non-paiement de la dette. La propriété permettrait de créer de la valeur monétaire en mettant en gage la propriété grâce à une sécurisation garantie par l'État.

Bien que la propriété privée puisse être considérée comme étant une innovation institutionnelle par rapport à la possession, ses avantages n'impliquent pas une systématisation des régimes institutionnels de gouvernance des terres. Le passage de la

possession à la propriété peut générer un contexte de dépossession des populations locales (Lavigne Delville, 1998 : 32). En outre, la propriété formelle est une notion qui va à l'encontre de certaines cultures ancrées dans une perspective collectiviste et non pas individualiste, menant à terme à un bouleversement de la culture et de la cohésion sociale (Van Griethuysen et Steppacher, 2014 : 17). Elle ne peut aboutir que dans une société individualisée, sous la houlette d'un État fort qui a les ressources financières, institutionnelles et infrastructurelles suffisantes pour supporter le coût de la mise en place d'un tel système (Lavigne Delville, 1998 : 33).

La possession permet la sécurisation foncière tant que les pratiques sociales qui y sont associées sont respectées (Mathieu et al., 1996 : 29). Elle permet un mode de gestion qui est souvent plus cohérent avec les caractéristiques économiques et physiques de la ressource (Ostrom et Schlager, 1992 : 255). Par conséquent, une gouvernance foncière « universelle » est difficilement envisageable et les réformes devraient être planifiées au cas par cas et de manière participative. Édicter une nouvelle politique foncière ne suffit pas, car elle est confrontée aux logiques des différents acteurs qui sont le moteur du changement. Sans une volonté populaire forte, les politiques ont des effets très marginaux (Lavigne Delville, 1998 : 119).

4.6. Le mystère du capital

Bien que la majeure partie des auteurs cités précédemment soutienne que la propriété n'est pas nécessaire à la sécurisation foncière, pour d'autres il n'y a pas d'alternative à la privatisation. C'est notamment le cas de l'économiste Hernando de Soto, ancien consultant à la Banque Mondiale, qui expose pourquoi la propriété privée est essentielle pour permettre le développement des pays du Sud. Selon lui, ces pays ne parviennent pas à rattraper le niveau économique des pays occidentaux car ils n'ont pas mis en place un système législatif basé sur la reconnaissance de la propriété privée et ne peuvent ainsi pas mobiliser de capital (de Soto, 2000).

Il suggère que chaque bien a une « double existence » : une dimension matérielle et une dimension de création de valeur qui permet la capitalisation (de Soto, 2000 : 51). Cette dimension double est également mise en exergue dans le travail de Van Griethuysen et Steppacher (2014 : 9) sous les termes de « rendement matériel » et « rendement immatériel ». Afin de mobiliser la capacité de création de capital d'un bien,

il faut d'abord en fixer les règles de propriété. Sans une législation unifiée qui régule les modalités de propriété au sein d'un système juridique respecté et compris de tous, la seconde dimension du bien ne peut pas émerger (de Soto, 2000). La propriété « [...] apporte le processus, le formalisme et les règles de fixation des biens dans un état qui permettra de les réaliser en tant que capital actif » (de Soto, 2000 : 58).

De Soto suggère que la propriété formelle est un élément positif pour le développement grâce aux effets suivants : elle permet la fixation du potentiel économique des biens, elle regroupe toutes les informations nécessaires dans le même système légal, établit la responsabilité de chacun, rend les biens fongibles, crée des liens sociaux et protège les transactions (de Soto, 2000). Néanmoins, le « cercle vertueux » de la propriété dans la création du capital ne semble pas être une généralité et encore moins un automatisme. Le passage à la propriété privée ne permet pas nécessairement aux paysans de mobiliser le capital par le biais des crédits (Lavigne Delville, 1998 : 293).

4.7. Synthèse

La question foncière en Afrique de l'Ouest francophone apparaît comme étant extrêmement complexe. Le pluralisme juridique caractéristique de la gestion foncière de ces pays est le résultat de la confrontation entre la législation coloniale et des droits coutumiers. Alors que la première favorise les droits individuels, la seconde reconnaît plutôt les droits collectifs. La législation foncière moderne de ces pays tend à être un produit hybride entre le droit colonial et le droit coutumier.

Le droit coutumier favorise la possession à la propriété pour la gestion foncière. Alors que la propriété reconnaît l'ensemble des droits d'usage et de contrôle sur la terre, la possession exclut l'aliénation. Elle s'oppose à la marchandisation et est compatible avec les droits collectifs coutumiers. Quant à la propriété privée, elle permet la valorisation économique du bien qui est formalisée par des droits individuels.

La notion de sécurisation foncière est très ambiguë puisqu'elle peut être comprise et interprétée de manières très différentes. Selon certains auteurs, seule la propriété formelle via la titularisation permet une sécurisation foncière, tandis que pour d'autres, la possession est suffisante. Un consensus semble exister actuellement sur le fait que la possession permet une protection du patrimoine foncier à l'échelle

communautaire parfois plus flexible à une adaptation des besoins institutionnels locaux que la propriété privée. Elle prend également en compte les paramètres environnementaux et sociaux que la propriété ne considère souvent pas. La propriété, tout comme la possession, ne permet pas une sécurisation foncière parfaite : elle peut justifier la dépossession de la communauté par un individu détenteur de capitaux, par exemple. La sécurisation foncière n'est donc pas synonyme de propriété privée comme certains auteurs le laissent entendre, mais est généralement atteinte grâce à un cadre législatif reconnu et respecté par l'ensemble de la société. Cette sécurisation peut être achevée à travers différentes stratégies, dont la propriété ne constitue qu'une possibilité parmi d'autres (Lavigne Delville, 1998 : 32-33).

Politiques agricoles

5. Politiques agricoles

Les politiques agricoles permettent la compréhension des processus économiques et sociaux en zone rurale et ont une influence directe sur la sécurisation de l'accès à la terre des différents acteurs. Elles peuvent être définies comme étant «*un ensemble de mesures réglementaires, dispositifs structurels, moyens financiers et humains interdépendants, mis en œuvre par la puissance publique pour contribuer à la progression du secteur agricole*» (Ribier, 2008 : 7). La définition d'une stratégie claire en matière de politique agraire est un prérequis qui semble raisonnable afin de mener à la formulation d'une politique foncière. Cette dernière a pour but de soutenir la politique agricole en mettant en place un mode de gestion des terres favorable à la réalisation des objectifs. Par conséquent, ces deux politiques sont complémentaires et interdépendantes dans le sens où elles sont toutes les deux des modes d'action de l'État visant à l'établissement d'un système productif particulier.

Bien que l'agriculture ne représente qu'une faible part du PIB, le Sénégal a fait de ce secteur l'une de ses priorités puisqu'il emploie plus de la moitié de la population du pays (Touré et al., 2013 : 17). Le gouvernement considère que l'agriculture a un potentiel extrêmement important en matière de réduction de la pauvreté et souhaite donc améliorer, moderniser et dynamiser l'agriculture. Cette stratégie n'est pas nouvelle puisque, depuis la décolonisation, le gouvernement a élaboré différentes politiques agricoles afin de faire de l'agriculture le principal pilier de l'économie nationale. Malgré les efforts réalisés par les politiques depuis la décolonisation, la situation du secteur agricole sénégalais reste, aujourd'hui encore, précaire :

« *Les structures de production sont traditionnelles, peu ancrées dans une logique économique, avec des rendements faibles. Le système de formation ne vise que les fonctionnaires, une formation professionnelle pour les agriculteurs n'existe pas, seul un système de conseil et des formations non formel existe pour les agriculteurs. Les subventions visent les moyens de production et le soutien des prix pour une augmentation de la production, mais pas le développement des exploitations agricoles* ».

(Ndiaye, 2013 : 13).

Ce constat peut paraître étonnant puisque le gouvernement a mis l'accent sur les questions de modernisation, d'amélioration de l'équipement et des intrants, de l'irrigation et de la formation (Ndiaye, 2013 : 19). Aujourd'hui encore, le Sénégal importe la quasi-totalité de son alimentation de base et a subi une nouvelle crise alimentaire en 2008, malgré le potentiel agricole que le pays recèle (Senghor, 2006 : 2).

L'historique des différentes politiques agricoles mises en place depuis la colonisation à aujourd'hui est présenté dans ce chapitre. Il a pour but de mettre en exergue les stratégies et les éventuelles lignes de conduite suivies par les autorités. Il vise également à en faire un bilan critique en évaluant leurs effets réels sur le secteur.

Le découpage temporel choisi afin de caractériser les différentes phases des politiques agricoles est basé sur les ouvrages de A. Ndiaye (2013) et de l'IPAR et l'ASPRODEB (2007) qui distinguent cinq phases successives, de la colonisation à aujourd'hui. Ces étapes sont marquées par des périodes de ruptures et des changements de stratégie et d'objectif, en fonction du contexte politique, social et économique à la fois national et international.

5.1. L'agriculture coloniale

La période coloniale est caractérisée par la volonté de développer l'économie de traite agricole qui peut être définie comme étant « *l'ensemble des relations économiques associées à la commercialisation des produits agricoles que les cultivateurs africains offraient à la vente en vue de leur exportation* » (Badouin, 1967 : 1209). Dans cette optique, les autorités coloniales encouragent fortement la production de l'arachide et de l'horticulture qui est alors destinée à l'exportation vers la métropole (Ndiaye, 2013). Le mode de production est basé sur la structure familiale, avec une productivité faible et un mode de culture extensif et manuel. À partir des années 1950, la culture de l'arachide s'industrialise avec des structures de transformation des produits directement sur place et la production s'intensifie fortement (Ndiaye, 2013 : 31). Par la suite, les cultures irriguées dans la Vallée du fleuve Sénégal sont développées puisque cette région est particulièrement intéressante en matière d'horticulture, de riziculture et pour la mise en place d'installations hydroélectriques. Le riz est donc au centre des politiques coloniales et des essais de culture pluviale du riz débutent en Casamance (Ndiaye, 2013 : 32). D'autres mesures sont prises comme la construction du port de Dakar et des lignes de chemin de fer pour faciliter le transport des marchandises et les exportations. Des

services de vulgarisation agricole et des greniers de stockage sont également mis en place afin d'éviter les famines (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 58).

En développant l'économie de traite, les colons fragilisent les structures traditionnelles de production et la sécurité alimentaire. En effet, l'économie de traite étant basée sur la monoculture arachidière et, dans une moindre mesure, sur l'exportation horticole, la production céréalière est laissée à l'abandon. Bien que l'activité agricole s'intensifie dans les années 1950, cela ne profite pas à l'ensemble du secteur et participe au renforcement de l'insécurité alimentaire par la faible productivité de la filière céréalière (Ndiaye, 2013 : 31). Cette politique, basée sur le passage d'une agriculture traditionnelle vivrière à une agriculture tournée vers l'exportation, engendre de nombreuses famines dans l'ensemble du pays.

L'aménagement hydro-agricole de la Vallée du fleuve Sénégal n'a pas le succès escompté, car le développement de l'agriculture irriguée coûte extrêmement cher, que ce soit pour la création des périmètres irrigués eux-mêmes ou pour l'achat de l'équipement agricole motorisé pour l'exploitation du riz (Ndiaye, 2013 : 32). La spécialisation par régions – soit le bassin arachidier pour la production de cacahuètes et la Vallée du fleuve Sénégal pour la riziculture – a pour effet l'enclavement des régions périphériques par la concentration des infrastructures (IPAR et ASPRODEB, 2007 : v). L'agriculture sénégalaise prend du retard quant à son intégration sur le marché économique mondial et à l'amélioration de sa compétitivité de par les subventions et les biais économiques introduits par l'autorité coloniale. Néanmoins, la quasi-monoculture arachidière a comporté quelques avantages dans le sens où elle « *a permis au Sénégal d'hériter d'infrastructures administratives, éducatives, sanitaires et de transport et d'un certain niveau d'industrialisation* » (IPAR et ASPRODEB, 2007 : v).

5.2. Les débuts de l'agriculture socialiste (1960-1964)

Lors de l'indépendance du Sénégal en 1960, près de 85% de la population est employée dans le seul secteur agricole (Ndiaye, 2013 : 23). Après les famines connues lors de la colonisation, la première politique agricole nationale a pour objectif la promotion de la sécurité alimentaire en favorisant la production céréalière et notamment rizicole. Le premier gouvernement sénégalais décide donc de réformer le secteur agricole en abandonnant l'économie de traite et en diversifiant la production

agricole. C'est également à cette période que le gouvernement expérimente la mise en place de sa propre organisation institutionnelle décentralisée à travers les communautés rurales (CR). La formation et la création de coopératives agricoles sont le fer de lance de cette initiative et visent à améliorer l'approvisionnement, l'accès au marché et la commercialisation (Ndiaye, 2013 : 35). L'État met sur pied différents offices publics ayant pour but d'encadrer les agriculteurs pour l'approvisionnement en intrants avec l'Office National de Commercialisation et de Développement (ONCAD) et pour la commercialisation avec l'Office de Commercialisation Agricole. Les politiques agricoles de cette période sont donc fortement encadrées par l'État, qui est également pourvoyeur de différentes subventions aux intrants gérés par des offices publics (Ndiaye, 2013 : 36-37).

La période de l'indépendance est caractérisée par une réorganisation complète du secteur agricole. Le principal changement étant l'abandon de l'économie de traite agricole qui permet au Sénégal de dégager des bénéfices grâce à l'exportation, surtout d'arachides. Les différentes structures mises en place (Conseils Ruraux, centres de formations et coopératives agricoles) favorisent une réorganisation de l'activité agricole sur une base familiale et communautaire. Quant aux offices agricoles nationaux, ils permettent aux petits producteurs d'accéder aux intrants et au crédit grâce à un système de subventionnement et de proximité (Ndiaye, 2013 : 37). À cette période, d'importantes difficultés liées à la dégradation des termes de l'échange émergent quand la France cesse d'acheter l'arachide sénégalaise à un prix préférentiel. Le Sénégal subit alors de plein fouet la concurrence internationale et l'arachide perd peu-à-peu son attractivité sur le marché mondial (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 60) (B. Kane, agronome, communication personnelle [interview], 04 février 2014).

5.3. L'agriculture productiviste (1965-1979)

Durant cette période, l'État met en œuvre une stratégie productiviste avec pour objectif de renforcer le secteur des exportations agricoles. Pour ce faire, il initie la Politique Agricole (PA) qui doit soutenir la production et, à terme, atteindre l'autosuffisance alimentaire (Dieng, 2006 : 9). L'arachide est toujours le produit le plus important en termes quantitatifs, mais une attention particulière est accordée à l'horticulture avec les produits de contre-saison, qui rencontrent un marché très positif

en Europe. L'État joue le rôle du secteur privé qui est alors quasi-inexistant de par le manque de capital de la grande majorité des acteurs privés au niveau national. Il régule les prix, aide à l'obtention du crédit agricole et intervient dans la commercialisation des différentes productions à travers la création de services étatiques actifs dans le monde rural (Dieng, 2006 : 25).

La PA est caractérisée par la mise en place de différents services gouvernementaux de contrôle des prix, d'administration, de financement et de recherche. La Banque Nationale pour le Développement du Sénégal (BNDS) est créée pour fournir des crédits aux producteurs et l'ONCAD facilite l'accès au capital technique et semencier, ainsi que l'accès aux marchés pour la commercialisation de la production (Dieng, 2006 : 26). L'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles est créé en 1975 et prend le relais des institutions françaises, notamment en matière de sélection des semences et d'amélioration du capital technique. Une nationalisation et une régionalisation de la recherche sont opérées à cette période. Pour la régulation du prix du riz, le gouvernement met sur pied un organisme de régulation et de stabilisation des prix, appelé Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP), qui a pour rôle d'équilibrer le prix du riz importé de Thaïlande et celui du riz produit localement. Le riz importé étant beaucoup moins cher que le riz sénégalais, la CPSP taxe le riz importé et subventionne le riz local grâce à cette taxe. Elle exerce un second rôle qui est celui de stabiliser le prix du riz à l'échelle nationale en s'assurant de sa conformité sur l'ensemble du territoire grâce à une subvention sur le transport de la marchandise afin d'équilibrer les prix pour les consommateurs urbains et ruraux (Seck, 1997 : 13).

Un processus de décentralisation est mis en place en 1972, marqué par la concrétisation de l'expérimentation des communautés rurales, menant à leur systématisation. À cette période, leur rôle est encore réduit, mais elles sont dorénavant une instance fonctionnelle d'administration locale des populations rurales et de gestion du capital foncier (Ndiaye, 2013 : 42). Afin d'augmenter la productivité et de renforcer le processus de décentralisation, le territoire est découpé en différentes unités agro-écologiques, représentatives de conditions pédologiques et climatiques similaires (voir figure 2).

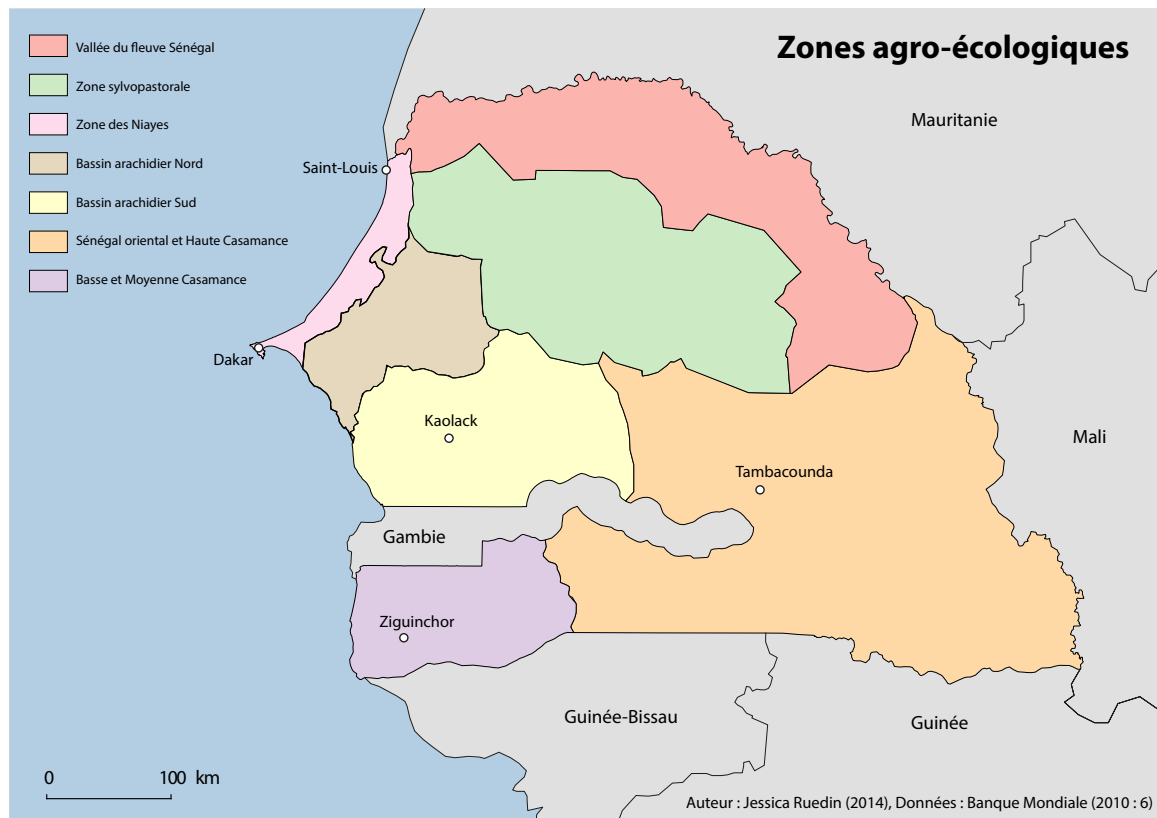


Figure 1 : Zones agro-écologiques du Sénégal

Comme le montrent les figures 2 et 3, les zones agro-écologiques sont basées sur le type de culture qui est le plus approprié aux caractéristiques physiques régionales. Dans chacune de ces zones est mise en place une société régionale de développement rural (SRDR), spécialisée pour une filière particulière. C'est ainsi que la SAED voit le jour dans la Vallée du fleuve Sénégal afin de développer la riziculture. La Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA) et la Société des Terres Neuves sont spécialisées dans la région arachidière Nord et Sud. La Société de Développement de la Zone sylvo-pastorale se concentre sur les questions relatives à l'élevage tandis que la Société de Mise en Valeur de la Casamance a un rôle plus généraliste que spécifique de par la diversité des cultures de la Casamance. La Société de Développement des Fibres Textiles (SODEFITEX) est créée dans la région de la Haute Casamance et du Sénégal oriental pour le développement des exploitations cotonnières qui est une culture d'exportation en plein essor. Finalement, une société privée nommée Bud-Sénégal s'occupe de la gestion des cultures maraichères dans la zone des Niayes, qui est le grenier de la ville de Dakar (Ndiaye, 2013 : 40).

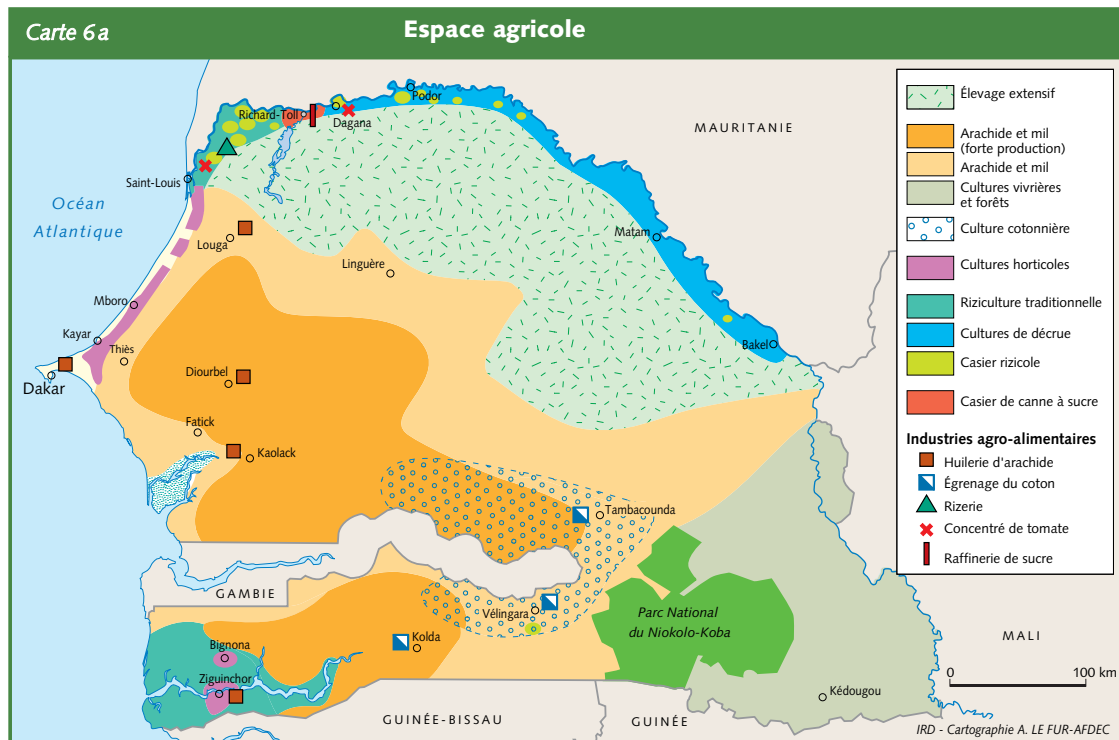


Figure 2 : Espace agricole (Le Fur, 2000)

La division du territoire en zones agro-écologiques permet à l'État d'entreprendre des stratégies différentes en fonction des caractéristiques physiques (pédologie et pluviométrie notamment) de chacune des régions. Ces dernières ont des potentiels extrêmement différents puisque, par exemple, le bassin arachidier (Nord et Sud) comprend 57% de la surface agricole utile totale du pays, alors que le Sénégal oriental seulement 10% (Diagne, 1996 : 38). Les modes de culture sont également très différents d'une région à une autre puisque le bassin arachidier est principalement cultivé lors de la saison des pluies, tandis que la Vallée du fleuve favorise l'agriculture de décrue ou irriguée. La mise en place des SRDR a donc pour objectif de favoriser une spécialisation régionale de l'agriculture.

La PA a différentes conséquences sur le secteur agricole : d'une part, elle permet la nationalisation et la régionalisation de l'agriculture, d'autre part, elle promeut la diversification des exportations afin d'équilibrer la balance commerciale. L'agriculture est à cette période plus fortement administrée que jamais et met en pratique les préceptes de la politique socialiste qui caractérise la période de l'indépendance (Ndiaye, 2013 : 206). La mise en place des SRDR permet à l'État d'avoir un contrôle sur les filières

agricoles, principalement sur les filières d'exportation qui lui assurent une bonne partie de ses ressources fiscales (Griffon et al., 1991 : 18).

L'organisation en zones agro-écologiques favorise la spécialisation de la production et les SRDR engendrent un début de décentralisation du pouvoir et du savoir, tout en maintenant un fort contrôle étatique dans les régions. Cet interventionnisme a fortement découragé les entrepreneurs étrangers à investir dans le secteur agricole et l'État a été contraint de prendre en main la modernisation et la dynamisation du secteur en jouant le rôle du secteur privé (Griffon et al., 1991 : 17).

Les SRDR permettent également de démarrer un processus de modernisation du secteur agricole grâce aux subventions étatiques. Les paysans peuvent ainsi avoir accès à la traction animale pour remplacer l'agriculture manuelle. Dans la Vallée du fleuve Sénégal, la principale innovation est le développement rapide de l'agriculture irriguée qui remplace les cultures sous pluie ou de décrue. Des organisations de producteurs, regroupées autour d'infrastructures communes construites par les SRDR (greniers, forages) ou autour de certaines filières, sont créées. Toutefois, les SRDR ont été implantées par l'État dans une logique productiviste uniquement et les réalités sociales spécifiques à chacune des régions ne sont que très peu prises en compte malgré le caractère décentralisé de ces institutions (Ndiaye, 2013 : 41).

Malgré les subventions importantes accordées aux producteurs, notamment en matière d'intrants et d'équipements agricoles, leur effet est minime et les revenus de la paysannerie diminuent (Dieng, 2006 : 29). Dès 1970, le système de subventions s'avère difficilement soutenable sur le long terme et le montant ainsi que le nombre des subventions sont revus à la baisse (Dieng, 2006 : 30).

En matière d'augmentation de la productivité, la PA a eu un léger effet positif, malgré la baisse des intrants chimiques, puisque la production céréalière a augmenté. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que l'exportation de l'arachide a permis à une partie des producteurs d'épargner et de réinvestir dans les cultures céréalières et horticoles (Dieng, 2006 : 26).

À la fin des années 70, la PA montre des signes de faiblesse à cause des coûts de fonctionnement élevés des nombreuses institutions étatiques. En 1980, l'ONCAD fait

faillite avec des dettes atteignant 122 milliards de FCFA. Sa chute a des conséquences désastreuses sur le système économique et plonge le pays dans une crise financière, mettant ainsi fin aux différents appuis pour les producteurs (Dieng, 2006 : 28). Bien que des légers résultats aient été constatés, surtout en matière de productivité, le bilan de ces deux décennies de PA reste donc très mitigé, tant au niveau des programmes publics que des stratégies agricoles mises en place durant cette période.

5.4. La libéralisation de l'agriculture (1980-1997)

Après l'échec de la PA, le gouvernement sénégalais revoit sa ligne politique, ses stratégies et objectifs pour l'agriculture sénégalaise. En 1985, la Nouvelle Politique Agricole (NPA) est mise sur pied dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) (Dieng, 2006 : 9). Elle a pour grandes lignes le désengagement de l'État du secteur agricole par la privatisation ou le démantèlement des SRDR, la mise en place d'une politique des prix incitative et la responsabilisation des acteurs ruraux (Seck, 1997 : 5). Elle vise également le renforcement des activités de commercialisation, la promotion du secteur privé et la baisse des prix des aliments de base tels que le riz, le blé et le millet (Dieng, 2006 : 20). Le plan céréalier vient compléter la NPA avec l'objectif d'atteindre la sécurité alimentaire en passant de 52% en 1986 à 80% en 2000 d'autosuffisance en céréales. Néanmoins cet objectif reste secondaire puisque l'accent est prioritairement mis sur les cultures d'exportation afin d'équilibrer la balance commerciale (Dieng, 2006 : 44). La stratégie de la NPA est profondément différente de celle de la PA puisqu'elle passe d'une approche interventionniste à une approche libérale du secteur agricole et de ses composantes.

La libéralisation du secteur agricole commence par la suppression des organismes étatiques d'encadrement du monde rural comme les SRDR, la BNDS et de l'ensemble des subventions. Les SRDR ne disparaissent pas complètement, puisque la SAED et la SODEVA, qui étaient alors actives dans les deux zones éco-géographiques les plus prometteuses pour l'exportation et la sécurité alimentaire, voient leurs effectifs et leur marge de manœuvre drastiquement réduits. Pour favoriser la libéralisation des prix des produits agricoles, la CPSP est supprimée afin de permettre le libre-marché et la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) est mise en place pour remplacer la BNDS. Puisqu'il s'agit d'une banque commerciale et non pas d'une banque de

développement comme la BNDS, elle répond aux exigences de la libéralisation (Nidaye, 2013 : 45). Les Groupements d'intérêt économique (GIE) sont créés afin de responsabiliser les populations rurales en leur reconnaissant une certaine légitimité économique et un statut légal. Les GIE sont légalement définis comme étant une « *structure de production économique, reconnue légalement et pouvant traiter avec les banques, mais dont la création libre est laissée à l'appréciation des acteurs* » (Ndiaye, 2013 : 46).

En 1994, la dernière mesure prévue par les PAS, qui est la dévaluation du FCFA, est finalement mise en œuvre. En dévaluant le FCFA de 50% de sa valeur, l'objectif est de permettre une redynamisation de la production et des exportations en augmentant artificiellement la compétitivité de l'économie à l'échelle mondiale, tout en diminuant la masse salariale sans répercussions sur le marché national (Seck, 1997 : 106).

La NPA ne parvient pas finalement à atteindre ses objectifs très ambitieux. Ce manque de résultats peut être expliqué de deux manières : par le manque de volonté politique à la libéralisation et par « l'abandon » étatique du secteur. Le retrait rapide de l'interventionnisme par la privatisation ou la suppression des SRDR a d'autant plus marginalisé les petits producteurs qui ne parviennent plus à accéder aux intrants tels que les engrais et les semences de bonne qualité. Cela a pour conséquence une diminution drastique de leur productivité et donc de leurs revenus, ainsi qu'un transfert des charges (coûts de l'entretien des aménagements, des semences, de la transformation, etc.) qui étaient auparavant du ressort des SRDR (Seck, 1997 : 60). Le démantèlement des SRDR pose également des problèmes en matière de transformation des céréales et des produits horticoles, qui étaient fortement subventionnés lors de la PA (Dieng, 2006).

La sécurité alimentaire se dégrade malgré la mise en place du plan céréalier, avec une augmentation des importations de céréales lors du démantèlement de la CPSP. Cette dernière ne pouvant plus, ni compenser la différence de prix entre les céréales importées et exportées, ni stabiliser le prix des céréales, les consommateurs se tournent vers les céréales importées, beaucoup moins chères que celles vendues localement (Seck, 1997 : 5). Cela a pour conséquence de détériorer la situation des populations rurales qui ne bénéficiaient plus des subventions de transport et paient donc leur riz plus cher que les populations urbaines.

La baisse des revenus des paysans consécutive à la mise en place du PAS a pour effet une forte dégradation des sols de par le manque d'entretien qui leur a été accordé durant cette période. Les ouvrages étatiques construits par les SRDR ne sont pas entretenus menant à l'obsolescence d'une grande partie des infrastructures de production telles que les canaux d'irrigation et les stations de pompage (Seck, 1997 : 20). La dévaluation du FCFA permet un renversement des termes de l'échange au profit des ruraux et une dynamisation du marché intérieur et des exportations en rendant la production nationale plus compétitive. Cependant, le montant des importations devient plus lourd dans le budget national (Seck, 1997 : 106).

La baisse de la productivité, couplée avec la dégradation des termes de l'échange, fait tomber la part des exportations de l'arachide et du coton. Alors que ces deux seuls produits d'exportation représentaient 40% des exportations totales à la fin de la PA, leur part baisse drastiquement pour n'atteindre plus que 12% des exportations en 1980 (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 25). Les crédits accordés par la CNCAS sont considérablement réduits à cause de problèmes de remboursement des prêts, participant à la diminution de la productivité (Dieng, 2006 : 49-50).

La NPA, adoptée en pleine période de libéralisation, prend une orientation plus favorable à l'investissement qu'auparavant. En se basant sur le marché mondial et en s'assurant le respect (relatif) du libre-marché par le retrait de l'État, le Sénégal met en place un environnement plus propice aux investisseurs, nationaux et étrangers. Toutefois, le cadre juridique, principalement foncier, et le contexte économique freinent fortement l'installation des entrepreneurs privés (Seck, 1997 : 5).

5.5. ...Ou sa pseudo-libéralisation (1998-2012)

Après vingt ans de PAS et des résultats très mitigés, le Sénégal tente une réorientation de ses stratégies et objectifs pour le secteur agricole. Appuyé par les bailleurs de fonds, le gouvernement souhaite continuer sur la voie de la libéralisation de l'économie et de l'agriculture en mettant sur pied le Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA) qui aboutit à deux programmes conjoints : le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) et le Programme des Services Agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP). Le PNIR a pour but d'aider les paysans à mettre en place les infrastructures nécessaires pour l'exploitation des terres

agricoles, ainsi qu'à assurer les services publics de base pour les populations rurales. Le PSAOP doit promouvoir la recherche agricole et la gestion décentralisée des zones rurales par le Conseil Rural.

En 2001, les programmes spéciaux débutent. Il s'agit de programmes productivistes visant à l'amélioration de la productivité de certaines filières particulières. Les objectifs sont quantitatifs, sans se baser sur une ligne de conduite ou stratégie particulière. La mise en place de ces programmes est marquée par le Programme maïs en 2002 qui vise la production d'un million de tonnes de maïs. En 2003, c'est au tour du programme spécial manioc d'être mis en place avec pour objectif la production de la même quantité de manioc. D'autres programmes sont instaurés, à intervalles plus ou moins réguliers, comme les programmes bissap, riz, blé, tournesol ou sésame (Ndiaye, 2013 : 53).

En 2008, la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) est lancée. Elle s'inscrit dans un contexte de crise des prix alimentaires et de révoltes en Afrique de l'Ouest et au Sénégal (Koopman, 2012 : 656). La GOANA est basée sur la ligne directrice des programmes spéciaux et ses objectifs restent productivistes et essentiellement quantitatifs. Des objectifs spécifiques par région agro-écologique sont posés avec notamment la production de 3 millions de tonnes de manioc, 500'000 tonnes de riz, 400 millions de litres de lait et la création d'un réseau de collecte-transformation pour certains produits comme le lait ou la tomate (Ndiaye, 2013 : 53). Les objectifs généraux de la GOANA visent à atteindre la sécurité alimentaire par l'augmentation de la production céréalière, à développer les cultures horticoles destinées à l'exportation afin d'améliorer la balance commerciale et à favoriser la transformation des produits agricoles sur place pour créer une plus-value. Conjointement au lancement de cette politique, une nouvelle loi foncière appelée la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) est adoptée. Elle a pour objectif d'établir une stratégie de développement agricole sur le long terme, pensée conjointement avec une réforme du foncier qui doit en permettre l'accompagnement (Ndiaye, 2013 : 51).

Pour atteindre ses objectifs ambitieux, la GOANA promeut les investissements privés en attirant les élites nationales et les entrepreneurs étrangers. L'Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux (APIX) est créée dans l'objectif

d'apporter un appui à la GOANA en facilitant les démarches et en instaurant un environnement institutionnel favorable aux investisseurs (Touré et al., 2013 : 78). Le gouvernement encourage les élites nationales à demander l'affectation de terres et à les mettre en valeur. Le président Wade soutient cette idée dans son discours sur la GOANA en s'adressant aux élites : *«Votre mission, vous l'aurez compris est, chacun dans son territoire, de veiller à ce que le plan soit exécuté intégralement [...]. Vous allez montrer que, dans notre pays, l'administrateur n'est pas un rond de cuir mais un agent actif au cœur du développement. [...] Je souhaite [...] ne plus voir de terres non défrichées, non exploitées»* (Thiaw, 2009 : 36). Pour soutenir cette initiative, il est attendu des communautés rurales qu'elles mettent à disposition des investisseurs au moins 1'000 hectares de terres (Faye et al., 2011 : 10).

Le plan de Retour vers l'Agriculture (Plan REVA) est adopté conjointement à la GOANA pour freiner l'exode rural et favoriser l'emploi des jeunes dans le secteur agricole. Pour ce faire, le gouvernement crée des fermes avec des équipements modernes et offre une formation agricole aux jeunes intéressés. Un encadrement est également assuré par les SRDR restantes dans les zones agro-écologiques où le potentiel productiviste est le plus élevé, soit la Vallée du fleuve Sénégal avec la SAED, la Haute Casamance et le Sénégal oriental avec la SODEFITEX et le bassin arachidier avec la Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal (Ndiaye, 2013 : 55).

La volonté de libéraliser le secteur agricole n'est pas réellement mise en pratique à cette période. L'application de la libéralisation à travers le PISA apparaît comme faible, voire inexistante, de la part des autorités. Bien que conçu en 1997, le PISA n'est mis en œuvre qu'en 2001 malgré l'insistance de la société civile agricole et plus particulièrement du CNCR. Cette application se fait de manière partielle et avec une certaine mauvaise volonté (Ndiaye, 2013 : 50).

Le gouvernement abandonne rapidement le libéralisme et le PISA pour les Programmes Spéciaux qui marquent le retour de l'agriculture productiviste administrée. Ce retour du secteur agricole au cœur des politiques de développement caractérise le renouveau des subventions et l'augmentation du budget accordé au secteur agricole (Ndiaye, 2013 : 50). Les programmes spéciaux n'ont malheureusement pas les résultats escomptés sur le long terme étant donné que les objectifs posés ne sont que rarement

atteints, ponctuels et particulièrement subjectifs dans leur application. Le manque de stratégie et de ligne directrice derrière ces programmes explique leur manque d'efficacité (Ndiaye, 2013).

Avec la mise en place de la GOANA et ses objectifs productivistes, le gouvernement renouvelle son appui aux zones rurales plus fortement que jamais. Les subventions, en intrants et sur les prix, atteignent un plafond annuel de 11 milliards de FCFA (Ndiaye, 2013 : 54). Le gouvernement réaffirme sa volonté de faire du secteur agricole le secteur fort de son économie en investissant massivement dans les équipements et les intrants. La GOANA a comme effet direct l'arrivée massive d'investisseurs dans le secteur. La majeure partie de ces investisseurs est composée des élites nationales avec les fonds propres pour mettre en valeur la terre et permettre l'augmentation de la production. La GOANA permet également à des entrepreneurs étrangers de s'installer au Sénégal grâce aux mesures incitatives mises en place par le gouvernement (Faye et al., 2011). Ce phénomène a pour effets pervers l'attribution de terres à des élites qui n'ont par la suite pas mis en valeur les terres, laissant ainsi des terres agricoles inexploitées. Cette « ruée vers les terres » a surtout lieu dans la Vallée du fleuve Sénégal où les terres sont fertiles et facilement mises en valeur (Faye et al., 2011).

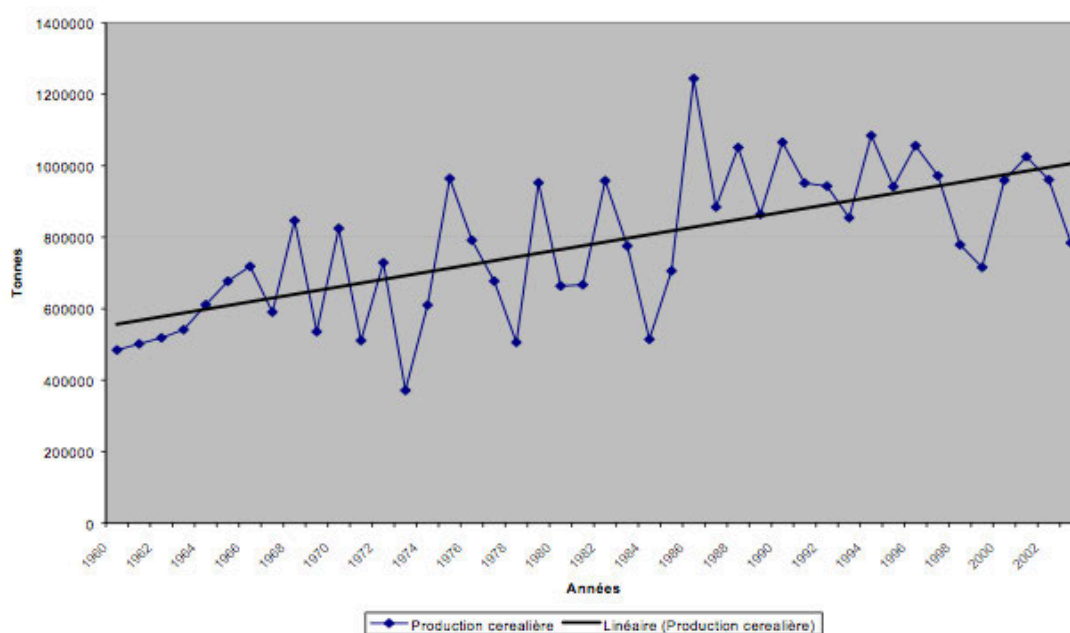
Au final, les effets des politiques mises en œuvre à cette période restent décevants et largement en dessous des objectifs posés. La production céréalière est restée stable et n'a pas connu l'essor prévu (Dieng, 2006 : 57). Bien que la GOANA soit parvenue à attirer des investissements nationaux et étrangers en instaurant des conditions favorables pour le secteur privé, beaucoup des terres attribuées dans son cadre n'ont pas été effectivement exploitées ou alors pour des cultures destinées à l'exportation, fragilisant la sécurité alimentaire (Faye et al., 2011) (CNCR, 2012 : 9).

C'est dans ce contexte que la société civile commence à dénoncer le phénomène des AFGE au Sénégal. Ces attributions massives de terres ont lieu essentiellement entre 2008 et 2012, période pendant laquelle entre 30 et 43% des réserves foncières sont attribuées. Cela a pour conséquence l'augmentation des conflits fonciers entre la petite paysannerie et les investisseurs qu'ils soient nationaux ou étrangers (Touré et al., 2013 : 78).

5.6. Synthèse

Bien que les objectifs fixés par les politiques agricoles soient ambitieux, les effets n'ont été que très marginaux. Un certain manque de cohérence et de continuité entre les différentes politiques est certainement à blâmer, ainsi que des éléments structurels que les politiques ne sont pas parvenues à réformer.

La majorité des politiques agricoles s'est concentrée sur l'augmentation de la production de céréales afin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Bien que les objectifs n'aient pas été atteints, la production de céréales a augmenté de manière linéaire depuis 1965, date de la mise en œuvre de la PA (figure 4).



Source : DAPS, 2004.

Figure 3 : Évolution de la production annuelle de céréales de 1960 à 2002 (Dieng, 2006 : 7)

Cette augmentation de la production de céréales n'a toujours pas permis au Sénégal d'atteindre ses objectifs en matière de sécurité alimentaire. La croissance démographique étant plus forte que l'augmentation de la production de céréales, les importations alimentaires ont pris de plus en plus d'ampleur dans la balance commerciale.

De nouvelles dynamiques sont en cours depuis le début des années 2000. L'État établit un partenariat public-privé pour redynamiser le secteur agricole. Avec la GOANA, le gouvernement prend le parti de favoriser le développement d'une agriculture

industrielle, au détriment de l'agriculture familiale. La mise en place de conditions favorables aux investisseurs, l'augmentation des subventions et la facilitation de l'accès à la terre contribue grandement à la course aux terres et au phénomène médiatisé des AFGE au Sénégal.

Dans un premier temps, les politiques agricoles se sont concentrées sur la sécurité alimentaire, puis dans un second temps sur la libéralisation du secteur agricole et son intégration dans l'économie mondiale. Ces stratégies n'ont finalement pas eu les effets espérés, forçant la formulation de nouvelles lignes directrices dans des situations d'urgence. La plupart de ces politiques ont été formulées et mises en place dans des laps de temps très courts qui faisaient suite à des ruptures (indépendance, faillite de la CONGAD). L'imbrication des politiques agricoles avec d'autres politiques sectorielles est quasiment inexistante, si ce n'est au niveau de la décentralisation avec la mise en place des communautés rurales.

Comme B. Gnom, secrétaire général du CNCR, le souligne « *Il faut analyser la situation [lors de l'élaboration de politiques agricoles], prendre en compte l'économie, il faut identifier des solutions. En faire des projets, des programmes dans le temps et dans l'espace. Et naturellement, pour mettre en œuvre ces politiques, il faut des moyens, matériels, humains, financiers. Donc c'est une question politique, mais c'est aussi un manque de connaissance et de vision sur le long terme. Il manque également de prendre en compte et de coordonner toutes les politiques et tous les acteurs pertinents.* » (communication personnelle [interview], 21 janvier 2014). Ce manque de coordination et de prise en compte de l'ensemble des facteurs entrant dans les politiques agricoles peut expliquer les échecs des politiques agricoles.

Législation foncière

6. Législation foncière

Le régime foncier peut être défini comme étant « *l'ensemble des règles définissant les droits d'accès, d'exploitation et de contrôle concernant la terre et les ressources naturelles* » (Le Bris et al., 1991 : 13). Au Sénégal, les pratiques foncières actuelles sont le fruit de la confrontation entre les systèmes fonciers coutumier, colonial et néolibéral (Crousse et al., 1986 : 217). L'hétérogénéité de ces pratiques est caractéristique de l'Afrique de l'Ouest et mène à une situation de pluralisme juridique. Bien que cette situation existe depuis des décennies dans les sociétés ouest-africaines, les conflits liés à la terre semblent être actuellement en augmentation. Ce phénomène peut notamment être expliqué par la dégradation et la raréfaction des ressources, la complexification institutionnelle et juridique de la gestion foncière et finalement par l'augmentation des inégalités d'accès à la terre (Mathieu et al., 1996 : 101).

La problématique foncière est très contextuelle et ne peut pas être généralisée, que ce soit au niveau de la sous-région ou même au niveau national. La situation n'est pas la même sur l'ensemble du territoire sénégalais puisque les zones agro-écologiques présentent des situations différentes autant au niveau écologique que social et économique. Le Sénégal apparaît être un cas particulier puisqu'il a choisi un mode de gouvernance foncière mixte, alliant droit coutumier et droit « moderne ». Les pays de la sous-région ont soit confirmé la législation coloniale, soit donné la propriété exclusive de ces terres à l'État (Lavigne Delville, 1998 : 371). Cette singularité du droit foncier sénégalais mérite d'être approfondie afin d'expliquer les méthodes de sécurisation foncière à disposition des acteurs ruraux.

La première partie de ce chapitre décrit l'histoire des politiques foncières au Sénégal, de la colonisation à aujourd'hui. Elle a pour but de permettre une meilleure compréhension des liens entre les politiques agricoles et foncières et d'appréhender les orientations politiques et sociales des autorités au moment de la formulation de ces différentes stratégies. Une deuxième partie a pour objectif de présenter les acteurs principaux de l'économie agricole, tandis que la troisième met en avant les processus de détournement de la loi foncière par ces mêmes acteurs. La quatrième partie présente les outils de sécurisation foncière à disposition de ces acteurs et la dernière met en avant les différentes stratégies de sécurisation foncière.

6.1. Historique de la législation foncière

L'objectif est ici de revenir sur l'évolution du droit foncier afin de comprendre les différentes orientations foncières depuis l'indépendance et de saisir les raisons pour lesquelles la gestion foncière est aujourd'hui dominée par une situation de pluralisme juridique.

6.1.1. Le foncier coutumier

Selon l'approche coutumière, la terre n'a pas de valeur marchande et ne peut pas être l'objet d'une aliénation totale : la gestion est communautaire et un chef coutumier s'assure du bon fonctionnement du système. Par exemple, pour les ethnies wolof et sérère, le lamane, qui est le premier occupant d'un espace encore vacant, est le souverain de la terre. Il se l'est appropriée par le droit du feu dans la tradition sérère ou de la hache dans la tradition wolof. Le chef communautaire se réserve le droit de distribuer des droits d'usage à qui reconnaît son autorité (Thiaw, 2009 : 11). Le lien qui unit le lamane à la terre est une relation de « possession », qui n'est pas régie par des lois écrites, mais qui est légitimée par la coutume et la reconnaissance des membres de la communauté (Crousse et al. 1986 : 288-289). Les droits d'usage sont héréditaires et garantis tant qu'une redevance est payée au lamane (Thiaw, 2009 : 11). L'accès à la terre est inégal puisque basé sur l'appartenance et un rapport patriarcal, ce qui implique que les femmes, les jeunes et les immigrés ont plus de difficulté à accéder à la ressource foncière.

Ce système assure une certaine sécurité foncière dans le sens où il est reconnu de tous, même entre les différentes ethnies. Bien qu'il n'existe pas de législation foncière formelle promue par un État central, ce système fonctionne grâce à la légitimité que la coutume lui confère. La terre est à la base des rapports sociaux et permet aux différents groupes d'avoir un certain prestige et une puissance politique (Touré et al., 2013 : 19).

La gestion foncière coutumière des terres n'est pas un système fixe et a connu des mutations en fonction du contexte social, économique ou même physique. Par exemple, la transmission par la division des terres lors de l'héritage a été petit-à-petit abandonnée de par l'épuisement des ressources foncières causée par la croissance

démographique (Touré et al., 2013 : 20). La gestion coutumière de la terre étant fortement dépendante des ethnies, des différences existent d'une région à une autre, notamment en matière de régulation de l'accès (société patriarcale ou matriarcale) et des redevances (Touré et al., 2013 : 20).

6.1.2. Le régime foncier colonial

L'arrivée des colons au Sénégal a engendré de profondes modifications dans le mode de gouvernance foncière. En 1830, le Code Civil français est mis en place et établit le principe de domanialité. Les terres vacantes sont intégrées dans le domaine de l'État sous le principe de la domanialité afin d'en permettre une affectation en fonction des besoins des colons (Diagne, 1996 : 71). En 1906, l'act Torrens Hill est adopté pour compléter la législation foncière et vise à transformer les droits coutumiers en droits de propriété formels. Les personnes ayant des droits coutumiers sur des terres peuvent donc se rendre auprès de l'autorité coloniale afin d'obtenir des titres de propriété (Diagne, 1996 : 3).

La législation foncière coloniale est très mal reçue par les autochtones qui ne comprennent pas l'intérêt d'immatriculer les terres. Le manque d'information dans les zones rurales et la peur de l'administration coloniale permettent d'expliquer cette tendance (Thiaw, 2009 : 22). Lors de l'indépendance, la grande majorité des terres rurales n'est toujours pas immatriculée et est gérée selon les principes du droit coutumier.

6.1.3. La loi sur le domaine national

Lors de l'indépendance, le gouvernement sénégalais a été confronté au choix du mode de gouvernance foncière qu'il souhaitait mettre en place pour les administrés. Suite à une série de constats comprenant la situation précaire des paysans et la difficulté de moderniser le secteur agricole, le gouvernement prend la décision d'abolir les droits coutumiers (Diagne, 1996 : 72). Afin de permettre une meilleure assimilation de cette nouvelle gestion foncière dans les zones rurales, il décide de garder le principe de la gestion communautaire des terres plutôt que de passer à un modèle basé sur la propriété individuelle.

C'est sur la base de cette réflexion que la loi sur le domaine national (LDN) est adoptée en 1964. Elle a pour objectif de permettre un accès à la terre à tous, tout en permettant un renforcement des capacités de production. Le domaine national est composé de « *toutes les terres non classées dans le domaine public, 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 présente loi* » (LDN, 1964 : art. 1). L'État est le gestionnaire des terres du domaine national (ce qui représente 95% du territoire national) et décide de leur utilisation (LDN, 1964 : art. 2). Elles sont classées en quatre catégories : les zones urbaines, les zones classées, les zones de terroir et les zones pionnières (LDN, 1964 : art. 4).

Les zones urbaines sont les terres réservées au développement urbain. Les zones classées sont des réserves écologiques, telles que les forêts ou les marais. Les zones de terroir sont les terres qui sont utilisées pour l'agriculture et l'élevage. Finalement, les zones pionnières sont toutes les autres terres qui ne rentrent pas dans les trois catégories précédentes. Cette dernière catégorie est transférée par décret présidentiel dans les zones de terroir en 1987 (Décret n° 87-720, 1987 : art. 1). Les terres sont administrées par un service spécifique en fonction de la catégorie dans laquelle elles sont classées. Il s'agit de services de l'État, si ce n'est pour les terres de terroir qui sont gérées par le Conseil Rural, sous l'autorité de l'État (LDN, 1964 : art. 5-8). L'État ne peut en principe pas disposer des terres de terroir, si ce n'est pour des raisons d'utilité publique (LDN, 1964 : art. 13). Les terres du domaine national ne peuvent pas être vendues ou louées car elles sont considérées comme étant un bien commun : « *Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'État* » (LDN, 1964 : art. 3).

L'État dispose de ses propres terres, le domaine de l'État, qui ne sont pas comprises dans le domaine national. Il se réserve la possibilité de transférer des terres du domaine national au domaine de l'État sous motif d'utilité publique (CONGAD et al., 2013 : 68).

La LDN pose certaines conditions pour bénéficier de l'affectation foncière. Seules les personnes étant membres de la communauté rurale peuvent bénéficier d'une affectation. La notion de « membre de la communauté rurale » renvoie à l'idée

selon laquelle l'affectataire appartient à un espace rural défini et fait partie de la collectivité qui vit sur ce territoire (Diagne, 1996 : 74). Une notion d'appartenance entre donc en compte et renvoie au droit coutumier. Une autre condition pour l'affectation est la mise en valeur de la terre, qui a pour objectif de favoriser l'augmentation de la productivité agricole par la valorisation de parcelles inexploitées (Diagne, 1996 : 75).

L'adoption de la LDN fait de la gouvernance foncière sénégalaise un cas à part en Afrique de l'Ouest. En effet, les pays de la sous-région ont soit confirmé la législation coloniale (Mali, Côte d'Ivoire), soit donné la propriété exclusive de ces terres à l'État (Burkina Faso et Guinée) (Lavigne Delville, 1998 : 371). Le Sénégal s'est positionné dans une logique socialiste africaine en faisant de l'État le détenteur et non pas le propriétaire des terres (Lavigne Delville, 1998 : 370).

Néanmoins, malgré des efforts de conciliation, la nationalisation de la terre s'oppose aux règles coutumières de gestion foncière. Une partie de la population rurale continue donc à s'y opposer en se référant aux autorités coutumières. La domanialité transfère les compétences de gestion de la terre à l'État et, par procuration, aux Conseils Ruraux, limitant ainsi considérablement le pouvoir des chefs coutumiers. Ces derniers sont souvent considérés par les populations locales comme étant les détenteurs légitimes des terres et continuent à se référer aux chefs coutumiers plutôt qu'aux instances formelles (Lavigne Delville, 1998 : 370).

L'adoption de la LDN revêt un important volet stratégique pour le gouvernement sénégalais puisqu'il se donne la possibilité de disposer du foncier en s'accordant une certaine marge de manœuvre dans la gestion foncière. Cet élément confère à l'État un pouvoir non négligeable en lui permettant par exemple de disposer du domaine de l'État comme bon lui semble et d'ainsi appuyer ses propres intérêts en fédérant les élites en leur faisant profiter du contrôle foncier (Thiaw, 2009 : 359).

6.1.4. La loi sur le transfert des compétences aux collectivités locales

Malgré la systématisation des communautés rurales en 1972, ce n'est qu'en 1996 que la loi sur le transfert des compétences aux collectivités locales est adoptée.

Cette loi a pour objectif de formaliser la gestion décentralisée des zones rurales par la création d'un maillage administratif comprenant 48 communes et 320 communautés rurales (Loi n°96-06, 1996). Ce découpage permet une décentralisation du pouvoir favorisant le développement des économies locales sous la houlette de services administratifs locaux, tout en promouvant une meilleure prise en compte des besoins des populations locales en fonction du contexte particulier de la région.

Cette loi renforce la légitimité du Conseil Rural en lui laissant la gestion de l'ensemble des affaires concernant la communauté rurale. Il a désormais un pouvoir plus important en matière de gouvernance foncière des zones de terroir (Thiaw, 2009 : 48). Il peut affecter et désaffecter les terres, ainsi que régler l'ensemble des litiges fonciers sur les terres communautaires. Cependant, l'État s'assure un certain pouvoir en faisant confirmer les décisions du Conseil Rural par le préfet (Lavigne Delville, 1998 : 414). Malgré la plus grande légitimité qui est octroyée par la loi au Conseil Rural, le droit coutumier joue toujours un rôle prépondérant. Ce phénomène tend à rendre conflictuelles les relations entre le Conseil et les populations autochtones (Thiaw, 2009 : 22). Une partie de la population continue de se référer aux chefs coutumiers, créant des situations de tension avec le Conseil Rural.

Les communautés rurales rencontrent d'importants problèmes qui entravent leur bon fonctionnement. Alors qu'elles sont sensées jouir de « *l'autonomie financière* » (Loi 96-06, 1996 : art. 192), la faiblesse des ressources les empêche de mettre en place un contrôle systématique de la bonne mise en valeur des terres pour s'assurer de la légitimité de l'affectation (Lavigne Delville, 1998 : 415). Les cadastres n'existent pas dans les communautés rurales et sont remplacés par des registres fonciers, rarement tenus à jour, ce qui a même conduit à l'affectation de surfaces déjà attribuées dans certaines communautés (A. Sow, chercheur à ENDA-Pronat, communication personnelle [entretien], 28 janvier 2014).

6.1.5. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

Cette loi est adoptée en 2004 par le gouvernement afin de mettre de son côté la société civile agricole et plus principalement le CNCR qui fait pression pour la mise en place d'une politique agricole et d'une réforme foncière qui réponde aux besoins des petits producteurs. Cette loi a pour objectif de donner une vision sur le long

terme du secteur agricole tout en prévoyant une réforme foncière la supportant (Ndiaye, 2013 : 51). Il s'agit d'une loi d'orientation qui traite de différents axes stratégiques : la création d'un environnement économique attractif par la diversification de la production agricole et des systèmes de production, la réforme foncière, la formation agricole et le développement d'infrastructures et services publics en milieu rural en sont les points les plus importants (LOASP, 2004).

Cette politique est intégrée avec des tentatives similaires au niveau sous-régional et est soutenue par les bailleurs de fonds. Contrairement aux politiques précédentes, elle a une volonté de s'inscrire dans une stratégie sur le long terme puisqu'elle pose des objectifs sur 20 ans avec un suivi assuré par la mise en place d'infrastructures et institutions en zones rurales. L'accent est mis sur la participation à tous les niveaux et a une forte implication de la société civile (LOASP, 2004). Toutefois, cette loi n'a jamais été réellement appliquée, il s'agit plutôt d'une stratégie politique afin de contenter la société civile plutôt qu'une véritable volonté des autorités (Ndiaye, 2013 : 52).

6.2. Les acteurs de l'économie agricole

Avant d'aller plus loin dans l'analyse du système foncier sénégalais, il convient d'identifier les acteurs principaux impliqués dans la gouvernance foncière. Ces acteurs ont des caractéristiques très différentes les uns des autres et des stratégies foncières qui ne sont pas les mêmes. Trois catégories d'acteurs sont à distinguer : les acteurs privés nationaux, publics et internationaux.

6.2.1. Acteurs privés nationaux

PETITS PAYSANS

La petite paysannerie représente la majorité des acteurs privés de l'économie agricole. Cette partie de la population rencontre d'importantes difficultés économiques puisque 79% de la pauvreté se concentre dans les zones rurales (Touré et al. 2013 : 17). Les ressources financières à leur disposition sont souvent faibles. L'accès au crédit est difficile et empêche une mise en valeur des terres par la construction d'infrastructures d'irrigation ou de stockage des récoltes.

La sécurisation foncière est souvent faible pour cette tranche de population qui est la plus touchée par le phénomène des AFGE. Au sein de la petite paysannerie, les femmes et les jeunes sont les personnes les plus défavorisées au niveau de l'accès à la ressource foncière, dont le fonctionnement reste très fortement ancré dans le patriarcat, malgré la LDN qui prône l'égalitarisme pour l'accès à la terre (CONGAD et al., 2013).

ENTREPRENEURS

Avec les mesures incitatives mises en place lors de la GOANA afin de favoriser le secteur privé, l'entrepreneuriat a fait une timide apparition dans le secteur agricole. Il s'agit souvent d'une population urbaine aisée qui se sent investie d'une mission : montrer au reste de la population que le développement économique est possible au niveau national. Abdoulaye Diagne, entrepreneur agricole dans les régions de Saint-Louis et Dakar met en avant cette idée : *« ce que je veux faire ce n'est ni pour moi, ni pour mes enfants. C'est plutôt pour toutes les communautés. C'est du développement humain. Évidemment que je gagnerai de l'argent ! Mais c'est aussi pour démontrer aux sénégalais qu'il est possible d'être né au Sénégal, de se former au Sénégal, d'être honnête, de travailler et de gagner de l'argent à hauteur de millions de dollars »* (communication personnelle [interview], 30 janvier 2014).

Alors que l'accès à la terre est souvent un problème pour les investisseurs étrangers, ce n'est pas le cas pour les entrepreneurs nationaux. Le contact avec les communautés rurales est relativement facile de par la proximité ethnique, idéologique, linguistique et/ou parentale (Le Roy, 2013 : 217). La communication directe avec les communautés et le Conseil Rural permet une acceptation plus facile du projet qui est même souvent supporté par la communauté entière pour les ressources financières et le développement local que ces investissements représentent.

ÉLITES ET CHEFS COUTUMIERS

Les élites peuvent appartenir aux sphères politique, religieuse ou encore militaire et entretiennent souvent des relations clientélistes avec les autorités. Elles exercent un certain pouvoir au Sénégal car elles sont influentes et détiennent un

important capital financier (Faye et al., 2011). Elles sont souvent associées à des politiques dont elles servent les intérêts en échange de services rendus. Par exemple, il est courant que des communautés rurales affectent des terres aux élites afin de bénéficier de leur protection, de leur aide financière ou simplement de leur réputation.

Les chefs coutumiers, qui jouent un rôle non négligeable dans les communautés rurales et dans les procédures d'affectation des terres, peuvent également être considérés comme des élites. Ils jouissent toujours d'une forte influence sur les populations rurales, malgré le fait que leur autorité ne soit pas formellement reconnue par l'État (Thiaw, 2009 : 47).

La GOANA a permis aux élites de se voir attribuer des terres même si elles ne sont pas résidentes des communautés rurales. Le gouvernement espérait qu'elles permettraient une modernisation de l'agriculture grâce à l'investissement. Néanmoins, la majeure partie des terres attribuées aux élites n'a jamais été effectivement ni mise en valeur, ni même exploitée (Faye et al., 2011).

ONG

Le Sénégal jouit d'une société civile très étendue. La libéralisation du secteur agricole et plus particulièrement la privatisation des services administratifs ruraux lors des PAS constituent la période clé du développement des ONG. Les ONG spécialisées dans le domaine rural sont les plus nombreuses et sont fédérées par le CNCR qui joue le rôle de représentant des intérêts paysans (Ndiaye, 2013 : 87-88). Grâce à leur nombre et à leur organisation, ces dernières parviennent à avoir une certaine influence au niveau politique, essentiellement grâce à la participation du CNCR, et à infléchir certaines décisions en faveur des ruraux (Thiaw, 2009 : 48).

Toutefois, la profusion des ONG est à double tranchant. La complexité de la situation rurale et surtout foncière mène à des discours et des pratiques qui peuvent être très différentes, voire même contradictoires (Le Roy, 2013 : 219). Le Conseiller technique du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement, Waly Diouf, parle même d'un « *lobby anti-investissement* ». Selon lui, bien que les ONG améliorent considérablement la situation des populations rurales, elles tendent à dramatiser

certaines situations et nuisent ainsi à l'amélioration de l'économie rurale (communication personnelle [interview], 19 février 2014).

6.2.2. Acteurs publics

CONSEIL RURAL ET COMMUNAUTE RURALE

Le Conseil Rural est le gestionnaire de la communauté rurale et du foncier en son sein depuis la loi sur la décentralisation par le transfert des compétences (1996). Il s'occupe des procédures d'affectation et de désaffectation, ainsi que des plans d'occupation du sol et des registres fonciers. Il doit favoriser la participation et la transparence dans toutes les procédures foncières et doit s'assurer de la bonne application de la loi (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012). Le Conseil Rural est élu démocratiquement par la population de la communauté pour une durée de 5 ans. Les décisions prises par le Conseil Rural doivent être validées par le préfet et la commission domaniale (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012 : 5).

La communauté rurale fait référence aux notions de solidarité et de collectivité chères à la culture sénégalaise. Elle est administrée par le Conseil Rural qui s'occupe de la gestion des ressources foncières de la communauté. Selon le Code des Collectivités locales,

« La communauté rurale est une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement. »

(Loi n°96-06, 1996 : art. 192)

PREFET ET COMMISSION DOMANIALE

Le préfet s'assure que le Conseil Rural respecte les lois et exerce ses compétences en matière d'affectation et de désaffectation. Il doit confirmer les décisions prises par le Conseil et peut les révoquer s'il les juge inappropriées. Il joue également un rôle de soutien, de conseil et de médiation auprès du Conseil Rural sur

l'ensemble des questions foncières (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012 : 11).

La commission domaniale est un organisme de contrôle composé d'acteurs de milieux et d'expertise différents sur les questions foncières. Les chefs de villages en sont généralement membres. Elle a pour objectif d'apporter un regard critique sur les décisions du Conseil. La commission domaniale a uniquement un but d'expertise et n'a pas de pouvoir en tant que tel sur la gestion foncière (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012 : 5) (Gueye, 2008 : 21).

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DOMAINE

La Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente en matière de fiscalité et de gestion foncière. Ce service administratif gère donc les taxes et impôts, les droits d'enregistrements fonciers, le domaine de l'État, l'organisation foncière et le cadastre urbain. Elle est composée de différents services, qui offrent leur expertise technique afin de permettre au département d'avoir les informations nécessaires à la prise de décision (Direction Générale des Impôts et des Domaines, 2009).

APIX

L'APIX est une agence étatique qui a pour but de faciliter l'installation d'investisseurs, nationaux ou internationaux au Sénégal. Bien que son expertise s'étende au delà du simple domaine agricole (tourisme, pêche, santé, TICs, etc.), le secteur agricole est son activité principale (APIX, s.d.). Pour les personnes souhaitant investir dans le domaine agricole, « [l]'APIX donne également des conseils et orientations aux investisseurs relatifs : (i) aux modes d'accès à la terre, notamment l'affectation d'une terre à usage agricole par une communauté rurale (principales étapes et démarches à réaliser) ; (ii) aux mesures d'incitation pour faire adhérer les populations rurales au projet ; et, (iii) aux étapes nécessaires pour l'obtention d'un bail emphytéotique » (IPAR, 2012 : 38).

6.2.3. Acteurs internationaux

ENTREPRISES AGROALIMENTAIRES

Avec l'amélioration des conditions économiques par la mise en place de mesures incitatives, des entreprises agroalimentaires étrangères se sont intéressées au marché sénégalais. Alors que les débuts ont été plutôt mitigés, la GOANA a été l'élément déclencheur qui a eu pour conséquence l'arrivée massive d'investisseurs étrangers (Faye et al., 2011).

La question de la sécurisation foncière pose particulièrement problème pour les entreprises agroalimentaires qui souhaitent s'installer au Sénégal car les terres ne sont en théorie ni vendables, ni louables. Elles exercent des pressions sur le gouvernement afin d'obtenir des titres de propriété valorisables à l'international pour l'obtention de crédit notamment (A. Coly, professeur de géographie, communication personnelle [interview], 20 février 2014).

BAILLEURS DE FONDS

Les bailleurs de fonds comme la BM et le FMI ont souvent une influence sous-estimée sur la gouvernance foncière des pays du Sud. Ils détiennent un certain pouvoir sur les pays du Sud de par leur capital financier et leur expertise (Seck, 1997 : 3). Le Sénégal ne fait pas exception puisqu'il s'agit du premier pays d'Afrique subsaharienne à avoir mis en place les PAS (Seck, 1997 : 1). Bien que les bailleurs n'aient pas eu d'influence directe dans la mise en place de la LDN, ils sont à l'origine de la libéralisation de l'économie et du secteur agricole, menant à l'arrivée des investisseurs étrangers dans le paysage économique sénégalais. Ils utilisent donc le prêt comme outil de pression sur les gouvernements afin de les pousser à réformer certains secteurs de leur économie.

6.3. Détournement par interprétation de la LDN

Le foncier sénégalais est caractérisé par une multiplicité d'acteurs et est régulé par une loi datant de l'indépendance. Malgré la volonté de la LOASP de procéder à une réforme foncière, rien de tel n'a encore été concrètement entrepris jusqu'à aujourd'hui. La LDN apparaît comme ne pouvant plus répondre aux besoins actuels des acteurs de l'économie agricole : les entreprises agro-alimentaires demandent des titres de

propriété, alors que le phénomène des AFGE met en avant le fait que les droits fonciers des petits paysans sont trop souvent bafoués. La sécurisation foncière semble de plus en plus complexe à atteindre pour l'ensemble des acteurs de par la diversité de leurs besoins. Le manque de flexibilité de la LDN force les acteurs privés et publics à contourner la loi pour servir leurs intérêts. Le manque de précision de la LDN sur certaines notions-clés en permet l'adaptation relative aux besoins de ces acteurs sans pour autant basculer dans l'illégalité la plus totale.

Pour illustrer le flou induit par le manque de précision de la LDN, la notion de *mise en valeur* peut être prise comme exemple. La LDN ne la définissant pas, il semble légitime de s'interroger sur ce qu'elle signifie réellement. Est-ce de mettre en culture la terre ? Dans ce cas, la jachère n'est pas compatible avec cette notion. Est-ce la construction d'infrastructures d'irrigation ? Dans ce cas, seuls les paysans les plus riches et les compagnies d'agrobusiness pourraient se permettre d'avoir des terres qui leur sont affectées. La Vallée du fleuve Sénégal est une région où la question de la mise en valeur est particulièrement délicate puisque l'agriculture irriguée y est fortement encouragée. Y'a-t-il donc des différences régionales dans la signification de la mise en valeur ? Selon Crousse et al. (1986), la mise en valeur fait référence à la logique capitaliste en instaurant une relation productiviste entre l'Homme et la terre. L'appropriation de l'espace se fait par le travail et non plus par la coutume, ce qui engendre un bouleversement des rapports sociaux dans les modalités d'accès à la terre (Crousse et al., 1986 : 291-292).

Cette ambiguïté dans la notion de mise en valeur a plusieurs conséquences. « *Devant le silence des textes sur le délai et la mise en valeur, les Conseils Ruraux délibèrent et fixent librement ce délai. Ils définissent et apprécient également souverainement les conditions de la mise en valeur au regard des pratiques locales* » (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012 : 12). Cette situation de souveraineté peut mener à des abus justifiés par la corruption et les relations clientélistes. La mise en valeur peut être invoquée pour justifier la désaffectation d'une parcelle puisque si la parcelle n'est pas suffisamment « mise en valeur » selon l'appréciation du Conseil Rural, il peut décider de la retirer à l'affectataire. À l'inverse, les parcelles affectées à des élites

ne sont souvent pas exploitées (et donc ainsi pas mise en valeur) et ne leur sont pas confisquées (Faye et al., 2011).

La LDN stipule que seuls les *membres de la communauté rurale* peuvent se voir affecter des terres : « *les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements* » (LDN, 1964 : art. 8). La notion de « membre » pose problème puisqu'il devrait théoriquement résider sur le territoire de ladite communauté. Toutefois, cette notion est souvent interprétée de manière différente : pour certaines communautés rurales, le simple fait de vouloir exercer une activité agricole rend une personne ou une entreprise membre de la communauté (Thiaw, 2009 : 37). Une autre stratégie est caractérisée par le fait que certains investisseurs décident de s'associer avec des habitants de la communauté rurale pour obtenir le statut de membre. Cette interprétation de la loi a été également employée par le gouvernement, notamment lors de GOANA : le président a encouragé les élites du pays tout entier à se faire attribuer des terres dans les communautés rurales, qu'elles soient résidentes ou non.

Les exemples des notions de « mise en valeur » et de « membre de la communauté rurale » montrent l'ambiguïté de la LDN et du droit foncier sénégalais. En ne précisant pas certains termes-clés dans les conditions d'accès à la terre, des acteurs ne répondant pas à l'ensemble des critères peuvent contourner la loi de par son manque de précision. La possibilité de se référer au droit coutumier est un autre moyen de contourner la loi foncière en invoquant la légitimité des pratiques plutôt que leur légalité (Touré et al., 2013 : 21) :

« Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements de contournement de la loi sur le domaine national par les paysans qui amènent les conseils ruraux à : (i) solliciter l'autorisation préalable du gestionnaire coutumier d'une parcelle, avant d'adopter une décision d'affectation de cette parcelle ; et (ii) régulariser les ventes de terres par les propriétaires coutumiers par des affectations a posteriori. Les conseillers ruraux sont soucieux du renouvellement de leur mandat ; ce qui les incite à éviter d'imposer une législation foncière largement rejetée par de nombreux paysans. »

Les communautés rurales sont des lieux dans lesquels la compétition pour la terre est la plus visible, non seulement entre les membres de la communauté elle-même, mais aussi entre la communauté et les élites, les agrobusiness nationaux ou internationaux ou encore l'État lui-même. Le Conseil Rural, censé organiser et s'assurer de la bonne gestion foncière, est devenu politisé et fait passer des enjeux politiques, souvent clientélistes, avant ceux de l'ensemble de la communauté. Alors que la communauté rurale et la mise en place du Conseil Rural avaient pour objectif de permettre une décentralisation du pouvoir et une gestion locale des ressources foncières, le processus est biaisé par les pressions exercées par les différents acteurs sur le Conseil ou sur la communauté elle-même. Le manque de clarté de la LDN, de fonds alloués pour le contrôle de la gestion foncière, l'absence quasi-systématique d'un registre foncier à jour et le manque de délimitation des communautés rurales jouent un rôle non négligeable dans les stratégies de contournement de la LDN par l'ensemble des acteurs de l'économie rurale, qu'ils soient publics ou privés (Mathieu et al., 1996 : 116-117).

6.4. Les outils de sécurisation foncière

Les outils de sécurisation sont compris ici comme étant les modalités de sécurisation formelles, donc reconnues par l'État. Même si la LDN ne reconnaît en principe pas la vente et la location des terres, certains de ces outils impliquent de telles pratiques. Ils sont à la disposition de l'ensemble des acteurs de l'économie agricole, bien que seules les personnes ayant un capital financier important aient réellement accès au bail et à l'immatriculation foncière (B. Kane, agronome, communication personnelle [mail], 16 avril 2014).

6.4.1. Le titre d'occupation

Le titre d'occupation est l'outil de sécurisation foncière le plus utilisé en zone rurale. Il implique un simple droit d'usage, c'est-à-dire le droit d'exploiter la terre en conformité avec le plan de développement de la communauté rurale. Il s'agit du titre délivré par le Conseil Rural après la procédure d'affectation, représentée par la figure 6. Ce titre est en principe sécurisant dans le sens où les terres peuvent être occupées et exploitées sur une durée indéterminée (Ministère de l'Aménagement du Territoire, 2012 : 12).

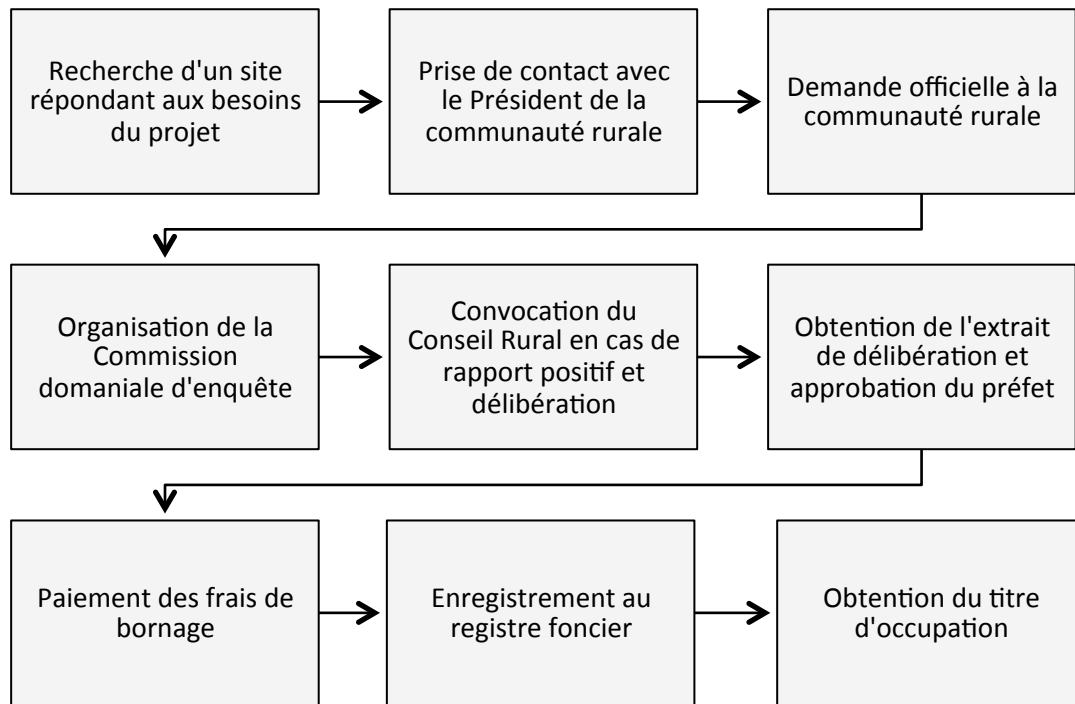


Figure 4 : Procédure pour l'obtention d'un titre d'occupation (adapté de : APIX, 2007 : 5)

Le titre d'occupation a pour avantage d'être gratuit et n'implique donc le paiement d'aucun loyer. Seul le paiement des frais de bornage est à prendre en compte et s'élève à 25'000 FCFA (environ 50 CHF) pour les étrangers et 5'000 FCFA (environ 10 CHF) pour les nationaux, bien que ce montant puisse être variable en fonction de la communauté rurale et de la superficie de la parcelle affectée (APIX, 2007 : 8). L'occupation est garantie sur une durée indéterminée tant que la parcelle est mise en valeur dans les deux ans après l'obtention du titre et que les terres ne sont pas réquisitionnées pour intérêt public prépondérant. Toutefois, le titre d'occupation ne peut ni être transmis, ni être hérité (B. Kane, agronome, communication personnelle [mail], 16 avril 2014) (APIX, 2007 : 4).

6.4.2. Le bail

Le bail peut être défini comme étant un « *contrat par lequel une partie autorise un tiers à jouir d'une terre ou de ses ressources pendant un certain temps, moyennant le versement d'un loyer* » (Inter-réseaux, 2011 : 2). Selon la LDN, la location de la terre n'est pas possible, mais des exceptions existent dans les faits : afin d'encourager l'investissement, le gouvernement a mis en place un processus d'attribution de titres fonciers (bail ou titre de propriété) qui permettent la sécurisation des investissements (APIX, 2007 : 12). Au Sénégal, deux sortes de baux

sont à distinguer. Le premier est le bail emphytéotique, dont la validité peut aller jusqu'à 99 ans, renouvelable. Le second est le bail à métayage, qui est un arrangement informel entre une personne qui a des terres qui lui sont affectées et un preneur (le métayer). La location de la terre étant en théorie exclue, le bail à métayage est un arrangement informel entre les deux parties (Thiaw, 2009 : 23).

Le bail emphytéotique permet de sécuriser l'investissement en s'assurant que la désaffectation ne puisse être prononcée sous aucune circonstance par le Conseil Rural. Toutefois, l'État peut toujours procéder à l'expropriation pour intérêt public. Le bail est assimilable à la propriété dans le sens où il a une validité de longue durée et que les tenants ont des droits pratiquement complets, mais la vente du bien n'est pas possible (Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, 2011 : 33). Sa validité est de durée limitée de 25 à 99 ans, renouvelable (B. Kane, agronome, communication personnelle [mail], 16 avril 2014). La transformation du titre d'occupation en bail emphytéotique (figure 5) implique un certain coût pour le demandeur lors de la demande et la redevance annuelle est de 20'000 CFA/ha/an (environ 40 CHF/ha/an) qui est payé à la Direction Générale des Impôts et Domaines (APIX, 2007 : 13).

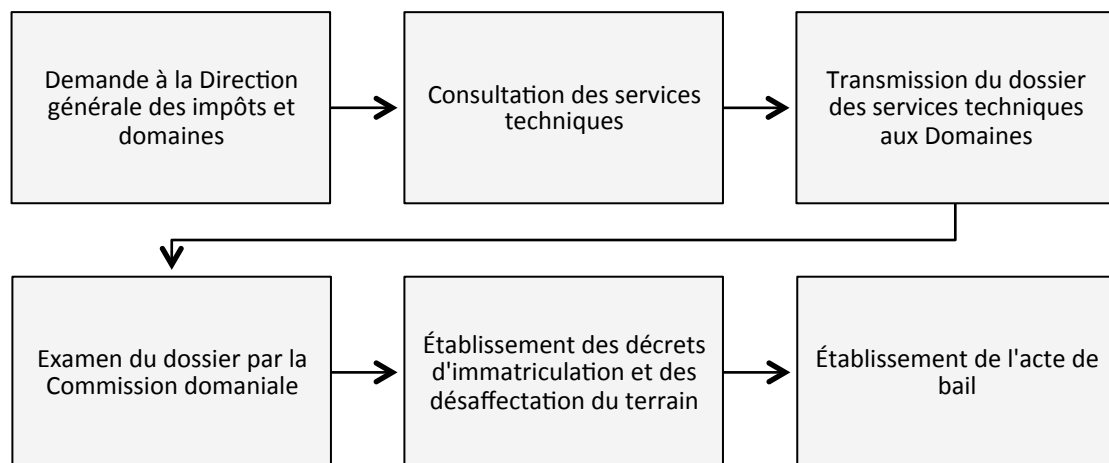


Figure 5 : Procédure pour l'obtention d'un bail emphytéotique (adapté de : APIX, 2007 : 12-13)

L'attribution d'un bail peut être gratuite si le projet du demandeur de bail est à vocation sociale comme la construction d'infrastructures publiques telles qu'écoles, lieux de cultures ou dispensaires (APIX, 2007 : 14). Le bail peut servir de garantie bancaire et est héréditaire (B. Kane, agronome, communication personnelle [mail], 16 avril 2014).

Quant au bail de métayage, il s'agit d'un contrat dans lequel « *le bailleur et le preneur (appelé métayer) conviennent que les produits de la terre, travaillée par le métayer, seront partagés entre eux selon une proportion convenue à l'avance* » (Ciparisse, 2005 : 41). Ce type de bail existe de manière informelle uniquement. Le partage de la production entre les deux parties peut être remplacé par un paiement ou par d'autres arrangements convenus (B. Kane, agronome, communication personnelle [mail], 16 avril 2014).

6.4.3. Le titre de propriété

Le titre de propriété est l'outil le plus rare de sécurisation foncière au Sénégal et il est peu utilisé dans les zones rurales (Thiaw, 2009 : 24). « *Tout titulaire d'un contrat administratif (bail, droit de superficie, autorisation d'occuper) peut demander sa transformation en titre foncier. [...] La cession transfère la propriété du terrain de l'Etat à la personne physique ou morale requérante par l'établissement d'un titre foncier à son nom* » (Direction générale des impôts et des domaines, s.d.).

L'attribution d'un titre de propriété est en principe impossible sur les zones de terroirs, mais des exceptions sont faites pour la sécurisation des constructions réalisées sur les parcelles agricoles, comme par exemple les infrastructures d'irrigation ou de transformation de la production. La procédure et le coût des terrains n'est pas fixé étant donné que la LDN ne permet en principe pas l'attribution d'un titre de propriété privée. Par conséquent, la fixation du prix de la transaction est effectuée par négociation entre le Chef du service des Impôts et Domaines, qui attribue les titres fonciers, et le demandeur (APIX, 2007 : 14).

6.5. Les stratégies de sécurisation

Différentes stratégies de sécurisation foncière sont mobilisées par les principaux acteurs de l'économie agricole. Elles peuvent être concrétisées à travers les outils présentés précédemment.

6.5.1. Par titre d'occupation

La méthode formelle pour l'obtention d'un titre d'occupation est de procéder par demande auprès du Conseil Rural (figure 6). Elle est généralement appliquée par les membres de la communauté rurale, mais peut être combinée avec des

interprétations de la LDN, permettant aux non-membres de la communauté (élites, entreprises agroalimentaires, urbains, etc.) d'accéder à la ressource foncière.

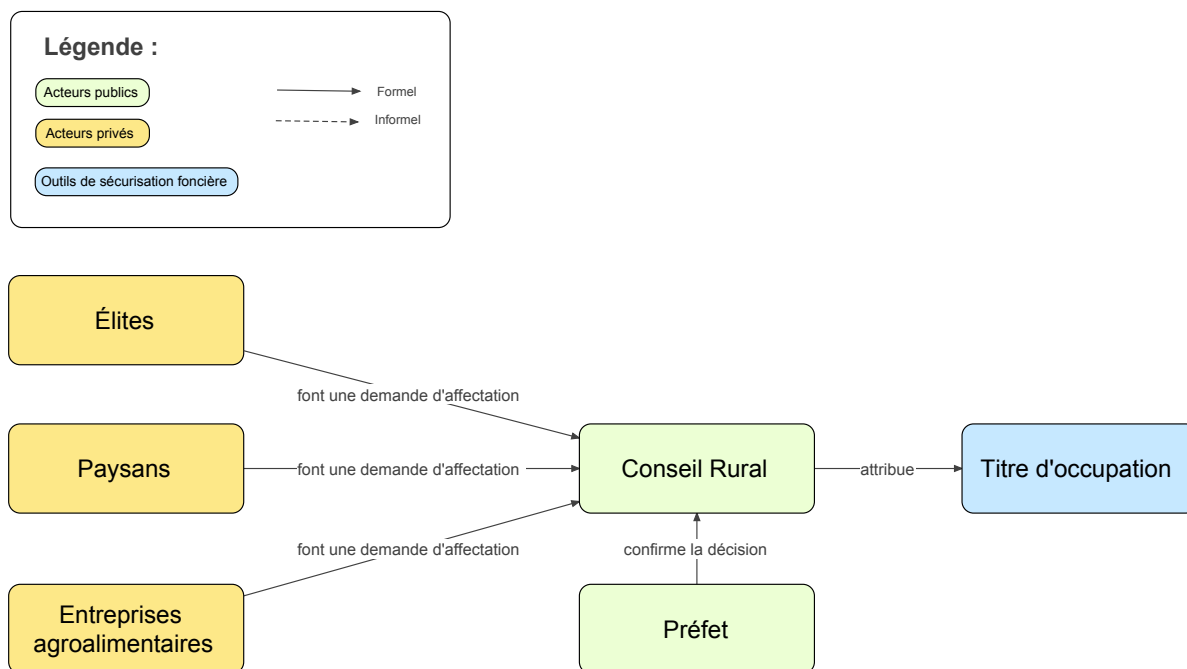


Figure 6 : Affectation formelle

Une autre méthode employée afin d'obtenir un titre d'occupation est par pression des élites (figure 7). Cela peut se faire en faisant appel à des hauts-fonctionnaires de l'État qui font ensuite pression sur le Conseil Rural, ou en agissant directement sur le Conseil. La pression est généralement accompagnée de corruption et de relations clientélistes. Ce cas est relativement courant, notamment au sein des élites qui souhaitent devenir affectataires de terres agricoles sans être membre de la communauté rurale. Les autorités religieuses, surtout les marabouts, sont une menace réelle de dépossession pour les populations rurales, surtout dans les régions de Kaolack et de Thiès (Diagne, 1996 : 102).

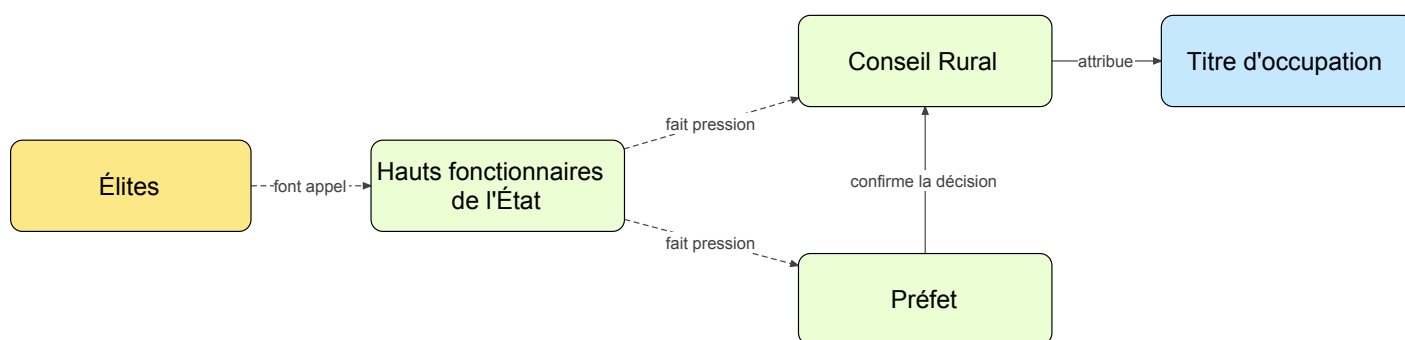


Figure 7 : Affectation par pression

Une troisième méthode est de négocier l'installation directement auprès des populations locales en leur vantant les bénéfices du projet pour l'ensemble de la communauté. Une fois un arrangement trouvé avec eux, une demande d'affectation est déposée auprès du Conseil Rural. Si le critère de résidence n'est pas rempli pour l'affectataire en question, la population locale peut faire pression sur le Conseil afin de procéder à l'affectation de toute manière.

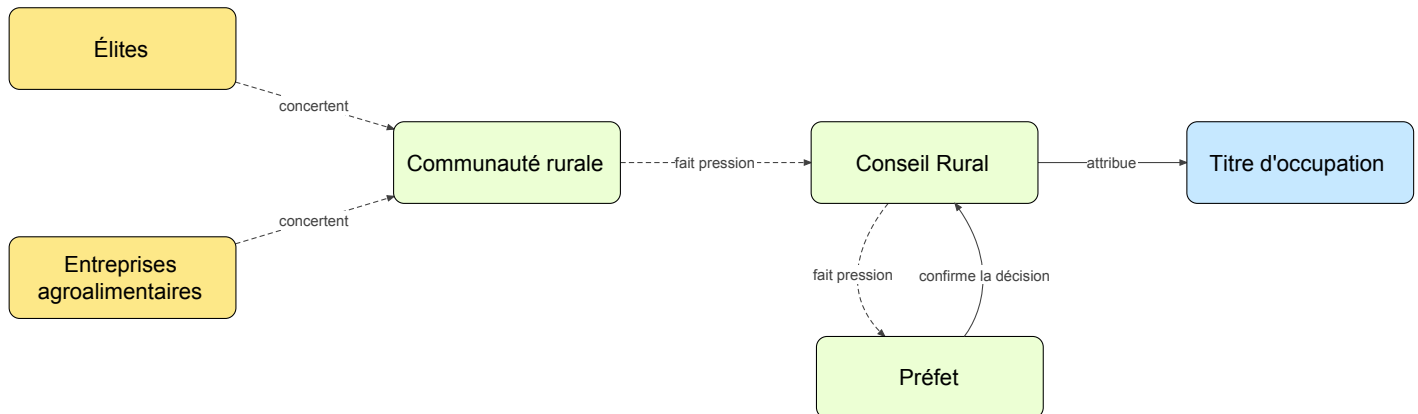


Figure 8 : Affectation bottom-up

La dernière méthode employée surtout par les agrobusiness est l'affectation des terres en passant par l'APIX (figure 9). Cette agence a pour but de faciliter les démarches afin d'accéder à la terre pour les investisseurs, qu'ils soient sénégalais ou étrangers. Elle participe donc directement au contournement de la loi pour ce qui est du critère de l'appartenance à la communauté rurale, malgré le fait qu'elle dépende de l'État. Les négociations sont facilitées par l'intervention de l'APIX qui communique directement avec les populations locales et exerce une certaine pression sur le Conseil Rural de par son statut d'agence gouvernementale.

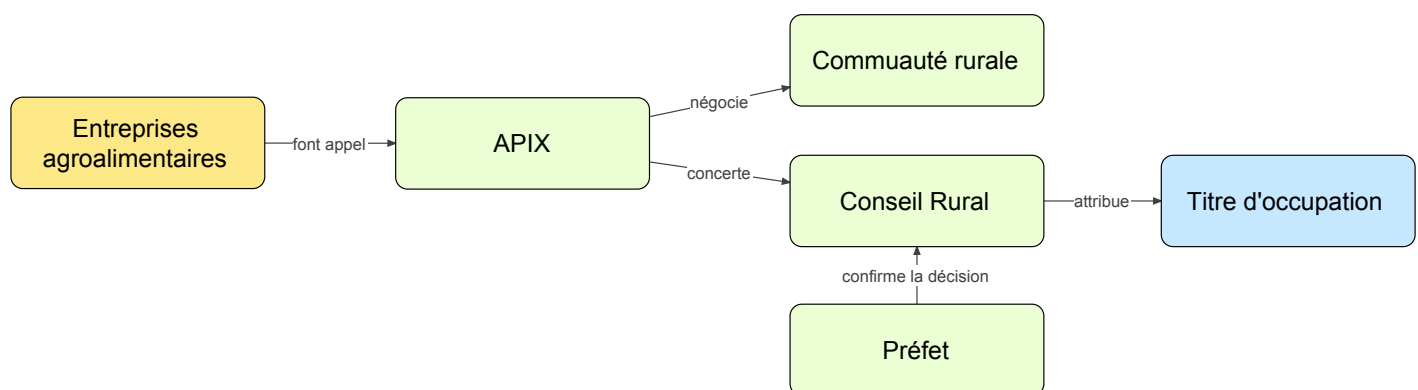


Figure 9 : Affectation via l'APIX

Il existe donc en tout cas quatre méthodes de sécurisation foncière qui permettent l'obtention d'un titre d'occupation. Bien que ce titre soit en principe sécurisant, l'évolution du contexte économique national et international le rend parfois insuffisant. Le joug de la désaffectation tend à limiter les investissements et le titre d'occupation ne permet pas d'obtenir de crédit bancaire, ce qui pousse certains acteurs à chercher à sécuriser leur accès à la terre par d'autres outils. Ces quatre méthodes rentrent plus ou moins dans les principes de la LDN puisque le titre d'occupation est délivré par le Conseil Rural et la décision validée par le préfet. Dans ce cas, la location et la vente n'existent pas et les titulaires bénéficient d'un simple droit d'usage.

6.5.2. Par bail

Le bail emphytéotique est principalement utilisé par les entreprises agroalimentaires étrangères qui souhaitent valoriser la terre sur le marché bancaire et limiter les risques d'expropriation (figure 10). Bien que les agrobusiness étrangers soient les premiers utilisateurs de ce mode de sécurisation, il est théoriquement accessible à l'ensemble des acteurs de l'économie agricole, pour autant qu'ils aient des terres qui leur soient affectées auparavant dans une communauté rurale et qu'ils possèdent les moyens financiers pour payer le loyer annuel et la procédure de transformation du titre foncier. Les terres du domaine national n'étant en principe pas cessibles par voie de bail, l'État doit reverser ces terres dans le domaine de l'État et les immatricule au nom du demandeur de bail (Thiaw, 2009 : 15).

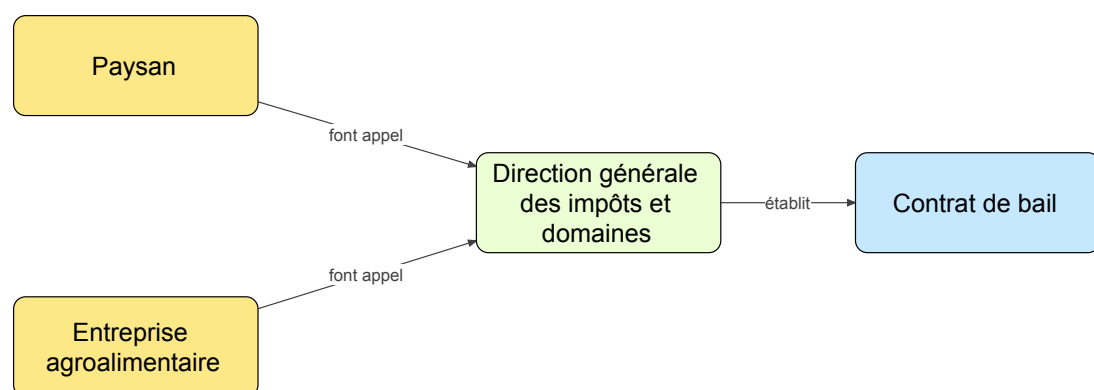


Figure 10 : Immatriculation par bail emphytéotique

Le bail à métayage est une procédure de sécurisation informelle, utilisée le plus généralement par les petits paysans. Si un affectataire se voit dans l'impossibilité de cultiver sa terre pendant un certain temps pour une raison quelconque, il peut « prêter » ses terres à un métayer afin de ne pas se faire retirer ses terres pour non-mise en valeur. Ce « prêt » s'apparente dans certains cas à la location, puisqu'il implique un paiement monétaire. Dans d'autres cas, le paiement est une partie de la production qui est donnée à l'affectataire (Diagne, 1996 : 101).

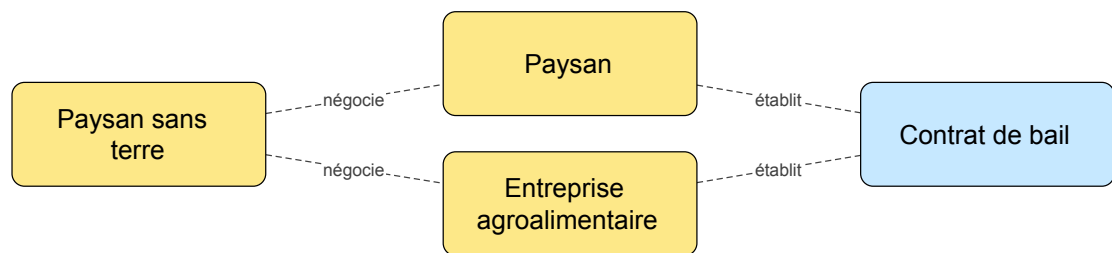


Figure 11 : Immatriculation par bail à métayage

6.5.3. Par titre de propriété

La sécurisation foncière par titre de propriété est la méthode la moins utilisée par les acteurs de l'économie agricole. Cela peut s'expliquer par le fait que la propriété privée n'est en principe pas reconnue dans la gestion des terres agricoles, qu'elle est mal acceptée par les populations locales qui se sentent dépossédées et que les démarches sont longues, coûteuses et complexes. L'immatriculation comporte l'avantage de permettre à l'investisseur de s'affranchir de la conditionnalité de mise en valeur de la terre et de la menace de la désaffectation.

La méthode la plus simple pour obtenir un titre de propriété est de transformer son bail ou son titre d'occupation (figure 12). Pour ce faire, il faut passer par la Direction Générale des Impôts et des Domaines qui font les démarches nécessaires à condition que des infrastructures aient été construites sur les parcelles. Seule cette condition justifie la privatisation des terres afin d'assurer à l'entreprise un retour sur son investissement. Dans ce cas, les terres concernées sont retirées du domaine national et sont immatriculées au nom du demandeur (Thiaw, 2009 : 15).

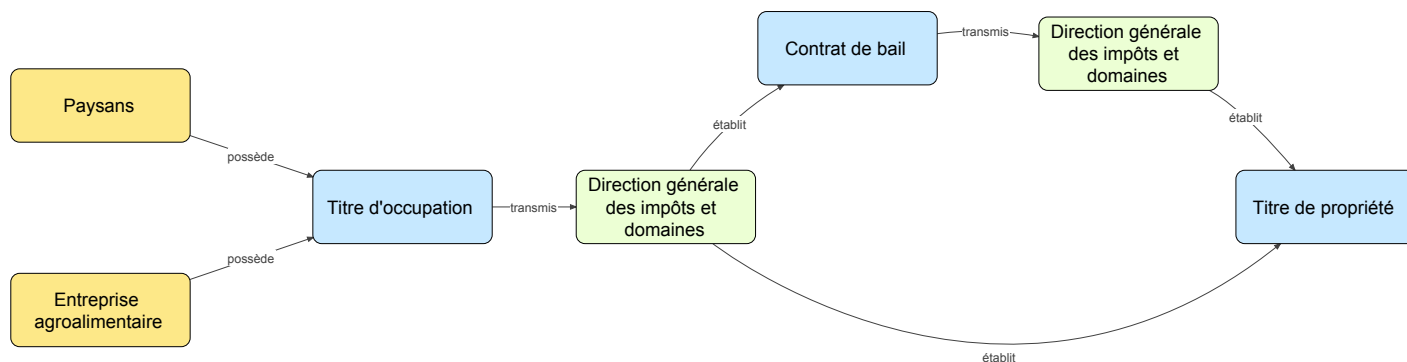


Figure 12 : Immatriculation formelle

Une autre méthode est de recourir directement au gouvernement (figure 13). Le Président peut décréter qu'il transfère des terres du domaine privé de l'État à une entreprise agroalimentaire, sous prétexte d'utilité publique. Ce transfert se fait selon le même principe que par voie de bail (Ngaide et Coly, 2008 : 40).

C'est notamment ce qui s'est produit avec l'entreprise italienne Senhuile/Senethanol qui a reçu des terres du domaine privé de l'État qui ont été immatriculées à leur nom (A. Sow, chercheur à ENDA-Pronat, communication personnelle [entretien], 28 janvier 2014). Bien que cette méthode puisse apparaître comme évitant les conflits liés à de potentiels habitants ou exploitants, ce n'est généralement par le cas. En effet, des populations sont souvent installées sur ces terres depuis plusieurs générations, sans que cela soit formellement reconnu par le gouvernement.

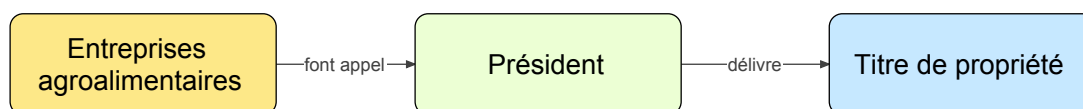


Figure 13 : Immatriculation par décret présidentiel

Finalement, la dernière méthode de sécurisation foncière est par le transfert d'une zone de terroir dans le domaine privé de l'État pour cause d'utilité publique ou sous pression de l'État sur les organes décentralisés de gouvernance foncière, qui en permet ensuite l'immatriculation à l'entreprise en question.

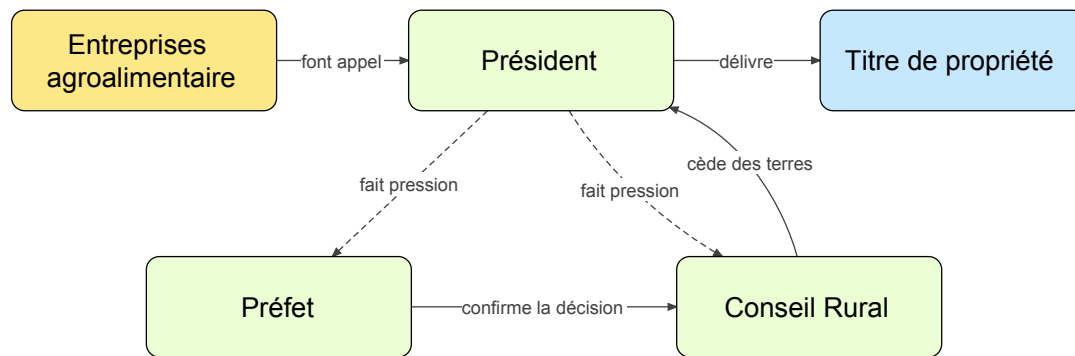


Figure 14 : Immatriculation par pression étatique

6.6. Synthèse

La LDN, adoptée dès l'indépendance, apparaît comme étant une loi novatrice pour l'ensemble de la sous-région. La loi sur la décentralisation est venue la compléter en laissant la gestion des terres du domaine national au Conseil Rural. Quant à la LOASP, prônant une réforme du foncier compatible avec les besoins de l'économie moderne, elle n'a jamais été réellement appliquée. Malgré le flou qui subsiste dans de nombreuses notions capitales à la compréhension et à l'application de la LDN, aucune réforme n'a été entreprise depuis plus de 60 ans. La LDN est aujourd'hui obsolète et ne peut plus répondre aux besoins des différents acteurs de l'économie agricole en matière de sécurisation foncière. Afin de permettre au secteur de fonctionner dans une économie de plus en plus libéralisée et ouverte sur le marché mondial, la loi foncière est adaptée par les différents acteurs en fonction de ce qui sert au mieux leurs intérêts.

Pour pallier les conditions d'accès à la terre de la LDN, les acteurs de l'économie rurale utilisent le flou et l'ambiguïté des notions de membre de la communauté rurale et de mise en valeur des terres agricoles qu'ils interprètent en fonction de leurs besoins. Différents outils de sécurisation foncière sont également mobilisables : les titres d'occupation, qui confèrent un droit d'accès et d'exploitation, le bail formel ou informel ou l'immatriculation. Bien que ces outils soient en principe à disposition de l'ensemble des acteurs, le bail et l'immatriculation impliquent un coût non négligeable qui est inaccessible pour les petits paysans.

Dans la dernière partie du chapitre, neuf manières différentes de sécurisation foncière ont été détaillées: alors que seul la délivrance d'un titre d'occupation par le Conseil Rural est légitimé par la LDN, il apparaît que la loi est contournée par les acteurs.

Les autres méthodes de sécurisation foncière, et les outils associés, sont un bricolage institutionnel reconnu et accepté par les autorités afin de pallier les déficiences de la LDN. Le foncier combine de multiples sphères relationnelles, des réseaux et des institutions très différentes (Mathieu et al., 1996 : 35).

La LDN n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs. Alors qu'elle prône un rôle de gestionnaire pour l'État dans la gouvernance des terres, ce dernier interfère dans les affaires des communautés rurales, soit de manière informelle en exerçant la pression politique, soit formelle par l'action de contrôle des préfets sur les décisions du Conseil Rural. Bien que les droits coutumiers ne soient pas formellement reconnus, ils bénéficient d'une forte légitimité auprès des populations locales et parviennent ainsi à exercer une certaine pression sur les autorités. Différents réseaux plus ou moins légaux sont également mobilisés pour obtenir un titre de propriété et ce malgré l'interdiction formulée par la LDN (Lavigne Delville, 1998 : 417).

Volonté politique de privatisation

7. Une volonté politique de privatisation

La question de la privatisation foncière en Afrique se pose depuis la période coloniale puisque les colons ont tenté de mettre en place un système de gouvernance foncière menant à l'immatriculation des terres. Toutefois, ce système n'a jamais été adopté dans les campagnes de par leur trop grande inadéquation avec le système coutumier. Les AFGE illustrent un phénomène de privatisation foncière encore inédit au Sénégal. Bien que la LDN ne permette théoriquement ni la location, ni la vente des terres agricoles, la société civile a activement dénoncé l'installation d'entreprises étrangères sur le sol sénégalais qui ont bénéficié d'une titularisation des terres malgré l'interdiction en vigueur.

En plus de l'arrivée massive d'investisseurs, la croissance démographique exerce une pression sur la ressource foncière. L'espace cultivé s'étend au détriment de l'élevage et de la jachère, menant à des litiges fonciers, ainsi qu'à une dégradation de la qualité des sols. La taille des parcelles cultivables tend à diminuer de par le nombre grandissant de demandes d'affectation et des inégalités commencent à émerger dans l'accès à la terre avec le joug de la mise en valeur qui reste à la portée des paysans les plus aisés. L'ensemble de ces dynamiques joue très certainement un rôle dans l'émergence de la privatisation foncière au Sénégal (Lavigne Delville, 1998 : 215).

Ce chapitre vise à comprendre comment un tel processus de privatisation est parvenu à se mettre en place au Sénégal, malgré les contraintes institutionnelles de la LDN. La première partie vise à souligner quels ont été les éléments déclencheurs à l'échelle nationale. En revenant sur les différents mandats politiques, les orientations de chaque gouvernement concernant la politique foncière sont abordées. La seconde partie a pour objectif de passer en revue les influences internationales en matière de privatisation foncière.

7.1. Une volonté nationale

Léopold Sédar Senghor (1960-1980) est le premier président sénégalais, élu en 1960. C'est sous l'égide du socialisme africain qu'il promeut la LDN, qui reconnaît la terre comme étant une ressource commune. Il considère la propriété privée comme étant une notion égoïste et s'éloigne ainsi de la gouvernance foncière occidentale pour se rapprocher de la tradition africaine (Thiaw, 2009 : 7). Son mandat est caractérisé par un

fort interventionnisme étatique dans les politiques agricoles avec la mise en place des SRDR et de diverses subventions aux prix et à la production.

Le mandat de **Abdou Diouf** (1981-2000) est caractérisé par une situation économique, politique et sociale difficile. Pour rétablir l'équilibre économique, des mesures d'austérité concrétisées par les PAS sont mises en place. Les principales mesures prévues par les PAS sont notamment le désengagement de l'État du secteur agricole avec la suppression de la majorité des SRDR, l'abandon des subventions, la mise en place d'une politique des prix incitative et la responsabilisation des acteurs ruraux (Seck, 1997).

Abdoulaye Wade (2000-2012) rompt avec la tradition socialiste de ses prédécesseurs puisqu'il promeut une politique libérale. Pour favoriser la reprise de l'économie, il crée l'APIX et tente de renforcer le processus de décentralisation (Diop, 2006 : 114). Toutefois, il instaure parallèlement des contrôles des autorités décentralisées par le renforcement ou la mise en place d'institutions étatiques (Dahou et Foucher, 2004 : 12). Cette ouverture aux investisseurs étrangers est flagrante : les investissements étrangers directs ont été multipliés par 6 entre 2004 et 2008 (Banque Mondiale, 2014). Le Président Wade a pris la décision de favoriser le développement des agrobusiness afin de redynamiser le secteur au détriment de la petite paysannerie.

Macky Sall (2012-) est président depuis seulement deux ans, il est donc difficile aujourd'hui de faire un bilan des actions qu'il a entreprises et des effets qu'elles ont eu au niveau social et économique. La Présidence n'a pas encore établi de plan pour le développement agricole (S. M. Seck, professeur de géographie, communication personnelle [entretien], 4 février 2014). Il met en place un système de subvention et baisse le coût de certains aliments de base, dont le riz, afin de venir en aide aux populations les plus pauvres (Présidence de la République Sénégalaise, 2012).

7.2. Une volonté internationale

La volonté de libéralisation de l'économie sénégalaise ne vient pas que d'une volonté nationale. Les réformes entreprises par le gouvernement sénégalais s'inscrivent dans la politique de privatisation prônée par les institutions internationales financières, telles que la BM et le FMI. Afin d'intégrer le Sénégal à l'économie mondiale les

institutions internationales ont mis en place les PAS. Selon certains auteurs, cette transition vers le libéralisme n'aurait pas été une décision propre des gouvernements des pays du Sud, mais une pression de la part de ces institutions (Koopman, 2012). La raison derrière la libéralisation, et plus particulièrement la privatisation, serait de permettre la sécurisation des investissements étrangers favorisant la redynamisation de l'économie nationale par l'investissement. Ainsi, les institutions internationales et les principaux investisseurs étrangers (l'Union Européenne et les États-Unis) auraient fait pression sur le gouvernement afin qu'il entreprenne des réformes visant à la privatisation foncière (Koopman, 2012 : 661). C'est pour cette raison que certains auteurs soutiennent que les IFI participent – directement ou indirectement – aux AFGE (Zimmerle, 2012 : 4). Les principaux bailleurs de fonds recommandent d'utiliser la potentialité que représente la privatisation des terres sur le marché international. La location ou la vente de ces terres à des multinationales étrangères pourrait permettre une modernisation de l'agriculture, d'employer de la main d'œuvre locale en leur offrant un revenu décent, et d'augmenter la productivité agricole de surfaces aujourd'hui dites « sous-exploitées » (LVC et al., 2012).

7.2.1. Les plans d'ajustement structurels

Les plans d'ajustement structurels sont des programmes qui visent à rééquilibrer l'économie des États dont la solvabilité est extrêmement limitée, appelés États prédateurs (Seck, 1997 : 2). Ils ont eu une influence non-négligeable sur les politiques foncières et agricoles en promouvant la privatisation. Ces programmes ont été mis en place par le FMI et la BM et ont trois objectifs principaux que sont le retour de l'équilibre budgétaire, l'amélioration de la balance des paiements et la dévaluation de la monnaie locale (figure 15). La finalité des PAS est de permettre au pays qui les met en place de s'intégrer au marché mondial unifié. Ces mesures doivent, en théorie, mettre en place un « cercle vertueux » qui permettrait un assainissement de l'ensemble du système économique (Griffin et al., 1991 : 23-24).

En 1978, le Sénégal est le premier pays d'Afrique subsaharienne à entreprendre un PAS sous la houlette de la BM. Cette politique d'austérité était nécessaire de par la situation économique catastrophique du pays qui devait alors faire face à un contexte international défavorable (dégradation des termes de

l'échange, baisse des cours mondiaux des matières premières, hausse des taux d'intérêts, etc.) alors que le contexte interne était lui aussi négatif (dégradation de la balance commerciale, croissance démographique supérieure à la productivité agricole, sécheresses, etc.) (Seck, 1997 : 1).

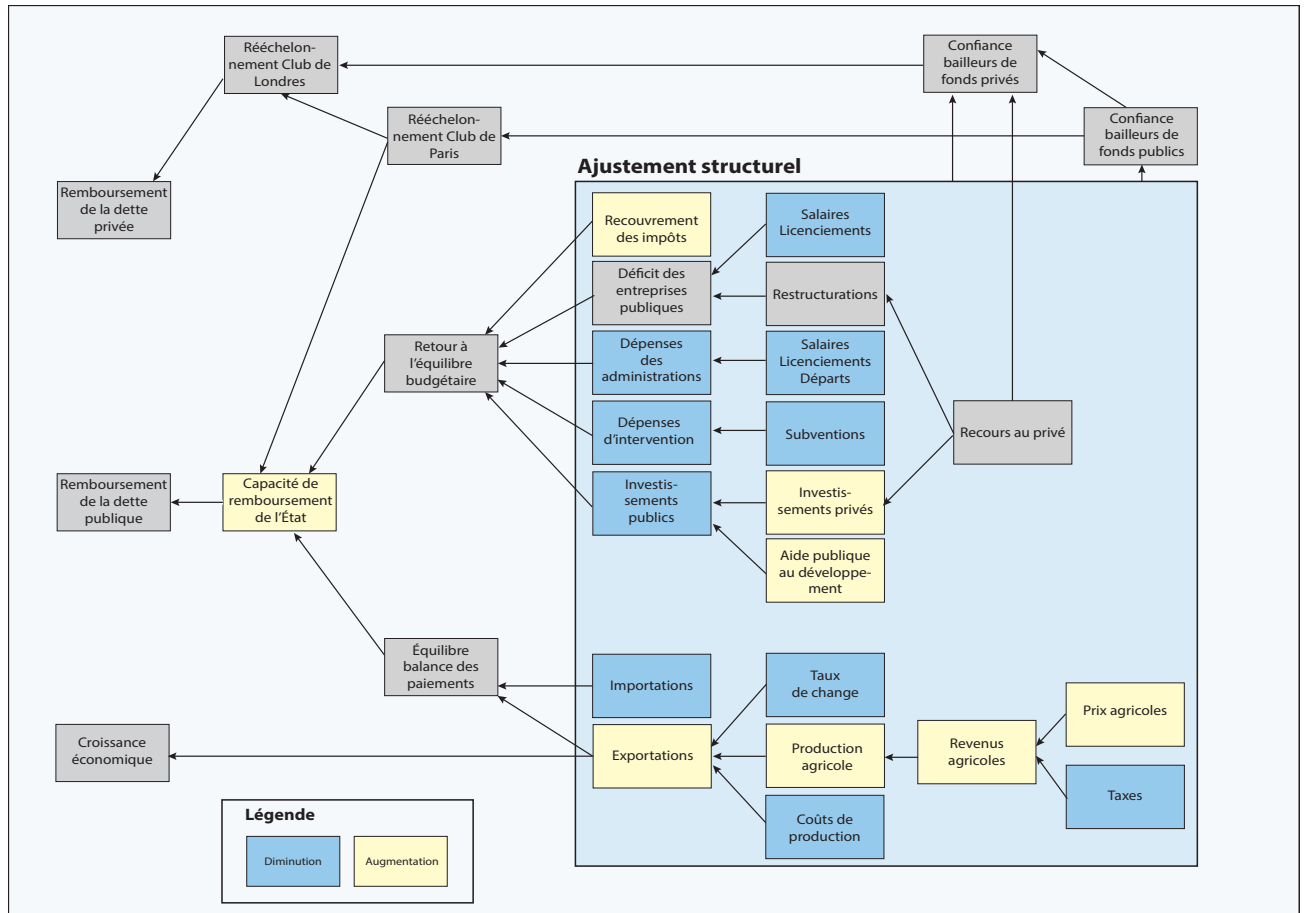


Figure 15 : Ajustement structurel (adapté de Griffin et al., 1991 : 25)

Les PAS ont eu comme effets premiers sur le secteur agricole la suppression de la PA et la liquidation de l'ONCAD. Bien que la NPA ait été instaurée dans le cadre des PAS, elle n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs. Les PAS n'ont pas amélioré les conditions de vie des populations rurales puisque la pauvreté a fortement augmenté à cause de la baisse des aides étatiques. La productivité est restée extrêmement faible, voire a même diminué de par la suppression des subventions aux engrais (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 73).

Les PAS n'ont donc pas eu les effets espérés, bien que les finances publiques et le commerce extérieur aient réagi de manière positive dans un premier temps suite aux tentatives d'assainissement des finances publiques et de la dévaluation du

FCFA (Seck, 1997 : 4-5). Alors que la balance commerciale était censée s'équilibrer par la diminution des importations et l'augmentation des exportations grâce au développement d'un marché libéralisé induit par le retrait de l'État et l'ouverture des frontières, la production alimentaire nationale n'a pas été suffisamment stimulée et les importations ont continué à augmenter (IPAR et ASPRODEB, 2009 : 36). L'ajustement structurel a généré des dynamiques de morcellement des exploitations agricoles, l'épuisement des sols par abandon quasi-systématique de la jachère, la systématisation des migrations saisonnières et la différenciation des structures de production entre les paysans aisés et pauvres (IPAR et ASPRODEB, 2007 : 142).

Pour expliquer l'échec des PAS, il convient de mettre en avant le fait que, bien que les PAS aient été accueillis à bras ouverts dans un premier temps, les contraintes qu'ils impliquent ont généré une certaine mauvaise foi dans leur application. Même si les IFI ont réclamé une réforme du foncier, cette dernière n'a toujours pas vu le jour (IPAR et ASPRODEB, 2007 : viii).

7.2.2. Les programmes pilotes des IFI : Le PDMAS et le PDIDAS

Même si les IFI n'interviennent plus directement dans la politique du Sénégal, les bailleurs de fonds financent des projets expérimentaux qui impliquent une libéralisation de l'économie et un processus de privatisation du foncier. Le Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal (PDMAS) et le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS) sont deux exemples de projets initiés par les IFI et réalisés en collaboration avec les autorités nationales. Ces deux projets sont des expériences réalisées en vue d'une réforme foncière définissant l'orientation prévue de la filière agricole.

LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DES MARCHES AGRICOLES DU SENEGAL

Depuis 2007, le gouvernement s'est engagé dans la mise en œuvre du PDMAS avec l'appui de partenaires (Banque Mondiale, Agence Canadienne de Développement International, Agence Française de Développement, Union Européenne). Ce projet a été mis en place dans la Vallée du fleuve Sénégal, à proximité du lac de Guiers et concerne 2'500 hectares (figure 16). Il se traduit par l'engagement des autorités et des partenaires institutionnels et privés à stimuler

l'investissement et le Partenariat Public Privé pour l'innovation dans le secteur agricole à vocation commerciale (PDMAS, 2010).

Le PDMAS a une orientation productiviste dans le sens où il vise à atteindre la sécurité alimentaire par la réforme foncière et la construction d'infrastructures d'irrigation (A. Coly, professeur de géographie, communication personnelle [interview], 20 février 2014). Le PDMAS a pour objectifs l'amélioration des conditions de mise en marché, le développement des exportations agricoles et le développement de l'irrigation privée par un accès facilité au crédit (Bocoum, 2010 : 7-8).

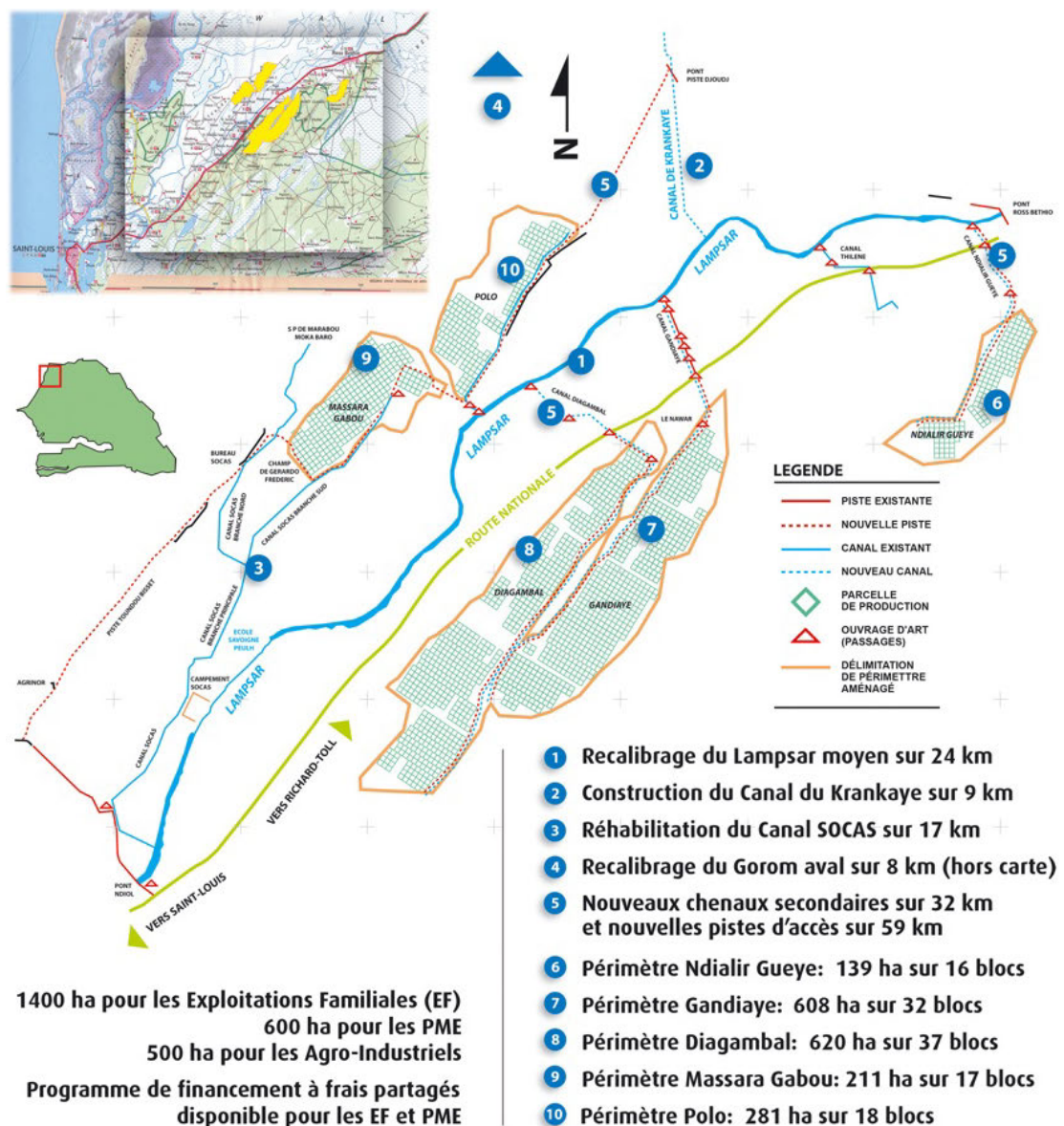


Figure 16 : Localisation et structure du PDMAS (PDMAS, 2010 : 19)

Les subventions accordées dépendent du statut des acteurs. Ainsi, les exploitations familiales reçoivent des subventions correspondant à 50% du coût total de la mise en valeur, les PME 20% et les agrobusiness ne reçoivent pas de subvention. L'État se doit de réaliser les aménagements structurants et garantir la qualité des sols et des eaux (Ministère de l'Agriculture et de la Pisciculture, 2009 : 11). Pour l'attribution des parcelles, le demandeur doit s'adresser à la SAED et avoir les moyens de contribuer financièrement au développement du projet. Ce dernier doit également être approuvé par la SAED. S'il remplit ces critères, il est éligible pour les subventions du PDMAS. L'affectation des terres n'est donc plus du ressort du Conseil Rural et ces terres ne sont pas accessibles à tous (Enomoto, 2009).

Le programme n'a pas réalisé ses objectifs et une commission discute de son renouvellement, qui n'est plus assuré. Les populations locales ont très mal accepté « l'accaparement » des terres pour le projet. Les nombreux recours et protestations des citoyens ont fait prendre beaucoup de retard aux travaux. Bien que les membres de la communauté rurale n'aient pas les moyens techniques et financiers de cultiver ces terres, ils redoutent l'établissement d'entreprises étrangères qui monopoliseraient les terres au détriment de leur descendance (A. Thiam, chef de la cellule suivi et évaluation de la SAED, communication personnelle [interview], 10 février 2014). Les infrastructures d'irrigation ont été terminées en 2013 à Ross Béthio mais ne sont pas encore exploitées (fig.17 et 18).



Figure 17 : Canal d'irrigation inutilisé



Figure 18 : Parcelle inexploitée

L'installation du PDMAS est parfois considérée par les populations et la société civile comme étant un cas d'AFGE institutionnalisé puisque 2'500 hectares de terres sont expropriées pour cause d'utilité publique (donc retirées du domaine

national pour être versées dans le domaine de l'État) et attribuées à des investisseurs nationaux qui ont les ressources nécessaires à la mise en valeur de ces parcelles (A. Coly, professeur de géographie, communication personnelle [interview], 20 février 2014). Le projet a provoqué le déplacement forcé d'une partie de la population, générant d'importants conflits avec les autorités (Bocoum, 2010 : 6).

LE PROJET DE DEVELOPPEMENT INCLUSIF ET DURABLE DE L'AGROBUSINESS AU SENEGAL

Afin de compléter le PDMAS, le gouvernement a lancé avec l'appui de la BM les études préparatoires du PDIDAS début 2012. Ce programme est réalisé dans la même région que le PDMAS et fonctionne sur les mêmes principes, si ce n'est qu'il met fortement l'accent sur les agrobusiness. Si cette expérience est fructueuse, elle pourrait servir de modèle à une réforme foncière et à la définition d'une politique agricole (Faye, 2012 : 12).

L'objectif du PDMAS est d'insuffler un nouveau dynamisme dans le secteur agricole par l'augmentation des investissements privés et plus principalement dans la filière horticole. L'accent est mis sur la transformation de la production pour créer une plus-value à l'exportation (Faye, 2012 : 12). Ce projet se veut participatif et inclusif puisqu'il réunit la société civile, les populations locales et l'État (W. Diouf, conseiller technique du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural, communication personnelle [interview], 19 février 2014).

Le PDIDAS doit donc identifier des zones de développement pour l'installation d'agrobusiness. Les terrains concernés sont 10'000 hectares proches du lac du Guiers et, si l'opération s'avère concluante, ces zones seront retirées du domaine national et placées dans le domaine de l'État, afin d'être soit louées, soit immatriculées aux investisseurs (S. M. Seck, professeur de géographie, communication personnelle [interview], 04 février 2014). Le projet fixe un taux de partage entre l'agriculture familiale (40%) et les agrobusiness (60%). C'est essentiellement sur ce point que les controverses ont lieu, ce pourcentage apparaissant comme arbitraire et inapproprié au contexte social et physique de certaines régions (B. Kane, agronome, communication personnelle [interview], 04 février 2014).

7.3. Synthèse

Le processus de privatisation n'a pas été une évidence au Sénégal. Les Présidents Senghor et Diouf ont clairement suivi la ligne de conduite du socialisme africain, tout en gardant un pouvoir très centralisé malgré la loi sur la décentralisation de 1996. Les PAS ont marqué une volonté d'améliorer l'économie sénégalaise par une intégration au marché international, sans pour autant mener à la libéralisation souhaitée par les bailleurs de fonds. Le Président Wade a eu une position extrêmement ambiguë quant à la privatisation, malgré son affiliation politique libérale. D'un côté, il a prôné l'ouverture des marchés par la libéralisation de l'économie, mais de l'autre, il a renforcé le pouvoir de l'État par la mise en place d'organismes de contrôle étatique sur les administrations décentralisées.

Bien que certains auteurs soulignent le côté coercitif des PAS et des politiques de privatisation en général, ce phénomène ne semble pas s'être réellement produit au Sénégal. Sur le terrain, il est apparu que les PAS sont plutôt considérés comme étant « [...] *salvateurs. C'était une demande des pays africains. Il y avait une culture du management du bien public complètement chaotique. Le secteur agricole était dans une réelle impasse et il y avait de fortes migrations avec les campagnes qui se vident de leur jeunesse* » (A. Coly, professeur de géographie, communication personnelle [entretien], 20 février 2014). Toutefois, certaines personnes interrogées estiment que les bailleurs de fonds n'ont pas laissé suffisamment de marge de manœuvre au Sénégal et ont ainsi eu un impact négatif sur l'ensemble du système productif en imposant un modèle incohérent avec les mœurs locales (S. Seck, Professeur de géographie, [entretien], 4 février 2014).

La volonté internationale à la privatisation est la plus visible dans les projets pilotes financés par la BM que sont le PDMAS et le PDIDAS. Tous deux visent à une réforme foncière permettant l'immatriculation des terres pour les investisseurs, rendant ainsi la gestion foncière plus attrayante pour les investisseurs étrangers. Ils espèrent ainsi permettre au pays de mieux s'intégrer à l'économie mondiale. Ces projets ne font pas l'unanimité et sont dénoncés par la société civile comme étant une institutionnalisation des AFGE.

Le phénomène de la privatisation foncière n'est pas à comprendre comme étant une généralisation de la propriété privée à l'échelle nationale, mais plutôt comme le signe de l'adaptation de certains des acteurs au contexte politique et économique au niveau local. Ce regain d'intérêt pour la privatisation peut être expliquée par différents facteurs comme la croissance démographique, mais également comme un signe de l'obsolescence de la LDN qui ne permet plus de répondre aux besoins des acteurs et au contexte foncier moderne. L'émergence de la privatisation met également en avant la dynamique inhérente au régime foncier et ses capacités d'adaptation et d'évolution. Il ne s'agit en aucun cas d'un système fixe et rigide : le pluralisme juridique caractéristique du foncier ouest-africain a toujours été extrêmement adaptatif aux nouvelles situations.

Conclusion

8. Conclusion

Ce travail met en évidence plusieurs points essentiels à la compréhension des enjeux des politiques agricoles et foncières pour les acteurs de l'économie agricole. Bien qu'elles aient, pour la plupart, visé à atteindre la sécurité alimentaire, elles souffrent d'un profond manque de coordination entre elles et avec le système de gouvernance foncière. L'absence d'une ligne de conduite claire et précise, ainsi que de définition d'une stratégie sur le long terme a mis à mal l'ensemble du secteur qui connaît de nombreuses faiblesses structurelles, conjuguées avec un contexte physique et humain complexe. De nouvelles dynamiques sont en cours depuis l'élection d'Abdoulaye Wade qui a rompu avec la tradition visant à promouvoir la petite agriculture. La GOANA est le fer de lance de cette initiative et le nombre d'investissements privés dans le secteur agricole a depuis été multiplié par six. Alors que le secteur agricole est caractérisé par des faiblesses structurelles malgré son importance pour une grande partie de la population, les politiques agricoles ne sont pas parvenues à donner l'impulsion nécessaire à sa redynamisation. Les politiques foncières n'ont jamais été coordonnées avec les politiques agricoles, induisant un réel décalage et une profonde inadéquation entre les deux. La loi foncière actuelle est obsolète et ne permet plus de répondre aux besoins d'une agriculture dite « moderne ».

La question de la sécurisation foncière est prépondérante puisqu'elle ne revêt pas la même signification pour l'ensemble des acteurs. Selon Le Roy, « *la sécurisation foncière est alors considérée comme un processus qui, au-delà de la formalisation des droits sur le sol organisés autour du concept de propriété, garantit des procédures de reconnaissance, de maintien et de défense des droits réels par leurs titulaires. [...] Elle est l'expression des contre-pouvoirs nés des revendications de modes d'appropriation différenciés de la terre et des ressources naturelles* » (Le Roy, 2013 : 108). Elle apparaît aujourd'hui comme n'étant plus garantie pour l'ensemble des acteurs de l'économie agricole.

La LDN était considérée comme étant une législation foncière moderne et originale au moment de son adoption. En reconnaissant la terre comme étant un bien public, elle favorise la petite paysannerie et prône l'accès à la terre pour tous. En plus de ces valeurs communautaires se rapprochant du droit coutumier, elle est orientée vers l'amélioration de la productivité en exigeant la mise en valeur des terres. Ce système permettait alors une certaine sécurisation foncière pour l'ensemble de la petite paysannerie puisque les terres

affectées et mises en valeur ne pouvaient être désaffectées que pour intérêt public prépondérant.

Les années 1980 ont été marquées par d'importants changements économiques. L'ouverture des frontières au marché international et la volonté de dynamiser le secteur agricole dans le cadre des PAS ont favorisé un développement rapide des industries agricoles. Ces modifications ont eu un impact non-négligeable sur la gouvernance foncière et la LDN qui n'est pas parvenue à répondre aux besoins de ces nouveaux acteurs : certains investisseurs ne correspondant pas aux critères d'appartenance ont souhaité accéder à la terre, les entreprises agro-alimentaires réclament des titres de propriété pour obtenir des prêts bancaires et s'assurer la rentabilisation de leur investissement et le phénomène des AFGE met en avant le fait que la petite paysannerie est trop souvent spoliée. La sécurisation foncière semble de plus en plus complexe à atteindre pour l'ensemble des acteurs de par la diversité des besoins des uns et des autres. Alors que la LDN était prévue à l'origine pour une agriculture de petite échelle et extensive, elle ne parvient pas à répondre aux besoins de l'industrialisation agricole qui s'est opérée dans les années 80. Son manque de flexibilité force les acteurs privés et publics à contourner la loi afin de servir leurs intérêts. Le flou de la législation participe à son détournement et crée de l'insécurité pour l'ensemble des acteurs pour lesquels la sécurisation foncière n'est plus garantie. C'est dans ce contexte que la société civile sénégalaise a réclamé une réforme du foncier avec la LOASP. Les IFI et les agrobusiness, quant à eux, réclament également une plus importante sécurisation foncière par la titularisation, nécessitant une réforme du foncier en profondeur.

Cette réforme s'avère néanmoins compliquée de par les implications sociales et économiques qu'elle recèle. Le constat du manque de sécurisation foncière induit par le bricolage institutionnel tel qu'il est pratiqué actuellement et de son manque de formalisme montre la nécessité d'une telle réforme. Sa complexité, ses implications en termes de paix sociale, mais également le fait que, dans un sens, la LDN arrange beaucoup d'acteurs peuvent expliquer l'absence de cette réforme. Son flou et son manque de rigueur à l'application sont compatibles avec le pluralisme juridique caractéristique de l'appareil législatif sénégalais. C'est pourquoi elle ne doit pas nécessairement être radicale, mais doit se jouer sur certains aspects précis et fonctionnels. Un cadastre précis et une systématisation des registres fonciers devrait être mis en place. Cet inventaire des terres

devrait permettre d'identifier les terres disponibles qui pourraient être potentiellement retirées du domaine national afin d'être mises sous la tutelle d'un régime foncier différent, répondant aux besoins des autres acteurs de l'économie agricole.

En attendant une telle réforme, les acteurs de l'économie agricole sont parvenus à mobiliser différentes stratégies de sécurisation foncière afin de pallier les déficiences de la LDN. La première étant le détournement de la LDN par interprétation puisque certaines notions-clés telles que la « mise en valeur » et le fait d'être « membre de la communauté rurale » ne sont pas clairement définies par les autorités. Les acteurs, que ce soit des privés ou des institutions publiques, interprètent cette loi afin de servir au mieux leurs intérêts. La sécurisation peut également se faire à travers différents outils que sont les titres d'occupation, les baux et l'immatriculation. Mis à part les titres d'occupation, ces outils ne sont en principe pas reconnus par la LDN, mais les autorités les ont mises en place afin de répondre aux besoins des acteurs, justifiant la notion de bricolage institutionnel. Diverses stratégies existent pour avoir accès à ces outils, que ce soit par le biais formel ou non. Ce dernier répond à des fonctions juridiques diversifiées et est favorisé par le manque de précision de la LDN. Le pluralisme juridique revêt une certaine importance dans ces stratégies puisque le flou qui caractérise l'appareil législatif sénégalais donne la possibilité aux acteurs de se référer au droit coutumier ou au droit formel en fonction de leurs besoins.

Bien que les PAS aient été mis en place dans les années 80, la libéralisation et la privatisation de l'économie ne s'est faite que très progressivement. Les différents régimes politiques ont implanté le libéralisme avec une certaine prudence. Alors que les premières mesures ont été prises dans les années 1980, ce n'est que 25 ans plus tard que les dernières ont été mises en place. La position des gouvernements successifs a été extrêmement ambiguë : le gouvernement a accueilli à bras ouverts les PAS dans un premier temps avant de faire marche arrière et d'appliquer à contrecœur ou partiellement les mesures préconisées par les bailleurs de fonds. Quant à une éventuelle volonté de privatisation venant de l'international, elle semble également être contredite dans les faits malgré l'existence d'une riche littérature : les PAS ont bien été initiés par l'intervention des bailleurs de fonds, mais sur la demande du gouvernement sénégalais. Aujourd'hui, des projets pilotes basés sur le partenariat public/privé sont mis en place dans la Vallée du fleuve Sénégal, mais les IFI jouent uniquement un rôle de conseil et d'expertise, puisqu'ils ne s'impliquent pas

dans la formulation de nouvelles politiques. Ces projets pourraient être la base sur laquelle la future réforme foncière s'appuierait.

8.1. Retour sur les hypothèses

HYPOTHESE 1

- Les politiques agricoles mises en place depuis la décolonisation ne s'inscrivent pas dans une stratégie à long terme et empêchent la mise à jour des lois foncières qui en découlent.

La première hypothèse est confirmée puisque les politiques agricoles mises en place au Sénégal depuis la décolonisation sont ponctuelles et appliquées de manière erratique, à l'exemple de la GOANA. Ce manque de cohérence est caractérisé par des changements récurrents dans les politiques agricoles, qui ne parviennent pas à inscrire leur marque dans les campagnes. Ces politiques sont souvent élaborées hâtivement et sont mal reçues par les paysans qui ne reçoivent que rarement une information et une formation appropriée (Seck, 1997 : 71).

Sans une ligne politique claire à suivre, la réforme du foncier ne peut se faire puisqu'elle doit se baser sur les orientations du secteur agricole afin de répondre aux besoins spécifiques des différents acteurs de l'économie agricole. La réforme foncière a pourtant pour but de soutenir les politiques agricoles en fixant un mode de gouvernance des terres favorisant la réalisation des objectifs agricoles.

HYPOTHESE 2

- Afin de répondre aux besoins des investisseurs étrangers en matière de sécurisation foncière, la loi est adaptée grâce à un bricolage institutionnel plus ou moins légal. Le pluralisme juridique qui caractérise la législation foncière contribue à la mauvaise application de la loi et en facilite le détournement.

La deuxième hypothèse est également confirmée puisque la LDN est une loi qui ne semble plus pouvoir répondre aux besoins actuels de l'ensemble des acteurs économiques. Ces derniers se l'approprient donc afin de servir leurs intérêts au mieux. Pour ce faire, ils recourent notamment à l'interprétation des termes-clés de la loi et à des stratégies faisant appel à une multiplicité d'acteurs et d'outils. Ces outils de

sécurisation foncière, bien que mis en place par le gouvernement lui-même, sont illégaux au sens de la LDN qui interdit l'immatriculation des terres du domaine national à tout autre personne qu'à l'État (art. 8 LDN, 1964).

Il s'agit donc ici d'un « bricolage » institutionnalisé de la législation foncière qui doit palier l'obsolescence de la LDN et répondre non seulement aux besoins des différents acteurs de l'économie agricole, mais également à ceux de l'économie du marché qui s'est mise en place au Sénégal depuis les années 80.

HYPOTHESE 3

- Il existe une volonté de privatisation autant à l'échelle nationale qu'internationale qui favorise un environnement économique et politique propice à l'arrivée d'investisseurs dans le domaine agricole.

La troisième hypothèse reçoit une réponse plus modérée. Bien qu'une volonté nationale et internationale en terme de privatisation ait émergé dans les années 1980 dans le cadre des PAS, la libéralisation et la privatisation n'ont jamais réellement pris dans le paysage économique sénégalais. Malgré la victoire de l'opposition aux élections de 2000, le processus de libéralisation n'a pas réellement connu l'essor espéré même si une industrialisation du secteur agricole a eu lieu avec l'arrivée d'investisseurs étrangers. Au niveau international, cette volonté est principalement motivée par les bailleurs de fonds qui utilisent les PAS comme conditionnalité aux prêts nécessaires au remboursement de la dette, sans pour autant être coercitive.

8.2. Retour sur la problématique

En quoi le régime foncier et les politiques agricoles répondent-ils aux besoins de sécurisation foncière des divers acteurs intervenant dans l'économie agricole au Sénégal ?

Au terme de ce travail, il apparaît que ni les politiques agricoles, ni les politiques foncières ne répondent formellement aux besoins des acteurs de l'économie rurale. Les politiques agricoles souffrent d'un manque de cohérence et d'un fil directeur qui en ferait une stratégie nationale sur le long terme. Quant aux politiques foncières, elles n'ont pas été revues depuis l'indépendance et ne répondent plus aux besoins de l'économie actuelle.

Pour pallier ces problèmes, les acteurs sont parvenus à utiliser l'obsolescence de la législation à leur avantage. La loi est contournée à travers différentes stratégies qui ont même été institutionnalisées malgré leur inadéquation avec la loi actuellement en vigueur. Le pluralisme juridique caractéristique du législatif sénégalais joue un rôle non-négligeable dans la légitimation de telles pratiques. Le manque de précision de la LDN et de directions précises des politiques agricoles permettent à la majeure partie des acteurs de répondre à leurs besoins personnels, même si cette situation apparaît comme étant de moins en moins satisfaisante avec l'essor des AFGE. C'est dans ce contexte que les projets pilotes du PDMAS et du PDIDAS ont vu le jour afin de permettre une répartition des terres pour la petite paysannerie, ainsi que pour les agrobusiness.

Il est aujourd'hui difficile de prévoir quelles seront les tendances futures du secteur agricole sénégalais. La société civile et la petite paysannerie revendiquent une agriculture traditionnelle afin d'éviter l'exode rural et permettre l'amélioration des conditions de vie de la population rurale. Pour cela, ils recommandent une meilleure reconnaissance des droits coutumiers et le renforcement des compétences des autorités décentralisées que sont les Conseils Ruraux. En même temps, de nouvelles dynamiques sont à l'œuvre depuis le mandat du Président Wade avec l'arrivée d'investisseurs étrangers et le développement d'une agriculture industrielle. Pour répondre aux besoins de ces acteurs et leur permettre de rentabiliser leur investissement une libéralisation de l'économie et la privatisation foncière semblent être actuellement la seule solution envisageable. Les forces du PDMAS et du PDIDAS sont d'imaginer un système foncier mixte permettant à ces deux modes de production bien différents de coexister.

8.3. Limites de la recherche

Ce travail ne peut pas se revendiquer comme étant exhaustif. Bien que différentes stratégies de sécurisation foncière aient été mis en avant, il en existe sans aucun doute d'autres qui ne sont pas répertoriées ici. La diversité des acteurs de l'économie agricole n'a certainement pas été prise en compte dans son ensemble et les groupes d'acteurs présentés ne peuvent pas être considérés comme étant des blocs uniformes avec les mêmes besoins et ambitions.

De plus, ce travail se concentre à l'échelle macro et ne prend que très peu en compte les différences régionales, pourtant importantes à cause des conditions agro-

écologiques très diverses du pays. Les enjeux ne sont clairement pas les mêmes dans la Vallée du fleuve Sénégal qu'au Sénégal oriental, ce qui n'a pas pu être pris en compte dans le cadre de ce travail.

Finalement, le temps réduit à disposition n'est pas suffisant pour rendre compte de l'ensemble d'un phénomène aussi complexe que celui de la sécurisation foncière. Bien que le travail de terrain ait permis de rencontrer des acteurs-clés dans les domaines foncier et agricole, tous les acteurs pertinents n'ont pas pu être pris en compte (par exemple un membre du Conseil Rural).

8.4. Perspectives de recherche

Ce travail ouvre la porte à un champ de recherche large et encore peu étudié. Bien que de nombreux travaux aient été réalisés sur la question foncière, peu d'entre eux prennent en compte l'ensemble des acteurs qui composent l'économie agricole et les différents modes de production qu'ils impliquent.

Il pourrait être approfondi par une collaboration entre différents corps de recherche puisqu'il requiert une expertise en matière de sciences politiques, de droit foncier, d'économie, d'anthropologie, de sociologie et, évidemment, de géographie. Un regard plus transdisciplinaire pourrait beaucoup profiter à la compréhension des processus actuellement en cours au Sénégal et aux effets qu'ils générèrent (ou pourraient générer) sur l'ensemble de la société.

Bibliographie

9. Bibliographie

- APIX (2007). *Check list pour l'accès au foncier*. Disponible sur : http://www.investinsenegal.com/IMG/pdf/guide_foncier-2.pdf, consulté le 24.04.2014.
- APIX (s.d). *Investir au Sénégal* [Site Web]. Disponible sur : <http://www.investinsenegal.com/>, consulté le 23.04.2014.
- Ba, B. (2013). *Caractérisation et typologie des exploitations agricoles privées du Delta* (mémoire non publié). Université de Thiès, École nationale supérieure d'agriculture (ENSA), Département économie et sociologies rurales.
- Badouin, R. (1967). Où en est la réforme de l'économie de traite en Afrique noire ? *Tiers-Monde*, 8 (32), pp. 1209-1216.
- Banque Mondiale (2013). *La gouvernance foncière en Afrique pour encourager le partage de la prospérité*. Disponible sur : <http://www.banquemondiale.org/fr/region/afr/publication/securing-africas-land-for-shared-prosperity>, consulté le 10.03.2014.
- Banque Mondiale (2014). *Données : Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants)*. Disponible sur : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD/countries/1W-SN?display=default>, consulté le 01.05.2014.
- Bocoum, M. L. (2010). Cadre de politique de réinstallation des déplacés involontaires du PDMAS et du financement supplémentaire pour la sécurité alimentaire. *Ministère de l'Agriculture*. Disponible sur : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/06/000020953_20100506150312/Rendered/PDF/RP9510FRENCH0CPR000K2.pdf, consulté le 23.04.2014.
- Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., White, B. & Wolford, W. (2011). Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38 (2), 209-216.
- Bottazzi, P. et Rist, S. (2012). Changing Land Rights Means Changing Society: The Sociopolitical Effects of Agrarian Reforms under the Government of Evo Morales. *Journal of Agrarian Change*, 12 (4), 528-551.

- Ciparisse, G. (dir.) (2005). Thésaurus multilingue du foncier. *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*. Rome. Disponible sur : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/x2038f/x2038f00.pdf>, consulté le 24.04.2014.
- Colin, A. (2009). Glossaire : « Les mots de Sen... Et au-delà ». *Tiers-Monde*, 198 (2), pp. 373-381.
- Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y. et Léonard, E. (2009). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala.
- Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (2011). *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture*. Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf, consulté le 24.04.2014.
- Comité technique foncier et développement (2010). *Les appropriations de terres à grande échelle : Analyse du phénomène et propositions d'orientations*. Disponible sur : http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/appropriations_de_terres-analyse_et_propositions_dorientations-ctf.pdf, consulté le 24.03.2014.
- CONGAD, Oxfam et Caritas Sénégal (2013). *Gouvernance du foncier agricole au Sénégal : Exercice des droits des petits exploitants, notamment des femmes et des jeunes à l'accès à la terre et à la sécurisation foncière*. Dakar : CONGAD.
- Conseil National de Coopération et de Concertation des Ruraux (2012). *Les propositions paysannes : Pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal*. Disponible sur : http://www.cncr.org/IMG/pdf/CNCR_Brochure_sur_le_foncier.pdf, consulté le 02.03.2014.
- Corthay, A. (2011). Accaparement des terres : il faut agir. *Uniterre*, p.3. Disponible sur : http://www.uniterre.ch/data/docs/journal/Accaparement-terres_juin2011.pdf (consulté le 22.04.2013).
- Crousse, B., Le Bris, E. et Le Roy, E. (1986). *Espaces disputés en Afrique noire : Pratiques foncières locales*. Paris : Karthala.
- Dahou, T. et Foucher, V. (2004). Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive : « Sopi » or not « sopi » ? *Politique africaine*, 4 (96), pp. 5-21.

- De Soto, H. (2000). *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. Paris : Flammarion.
- Décret portant sur le reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs du 4 juin 1987, n°87-720. République du Sénégal. Disponible sur : http://www.proddel.sn/IMG/pdf_D87-720.pdf, consulté le 25.04.2014.
- Devereux, S. (2001). Sen's Entitlement Approach: Critiques and Counter-critiques. *Oxford Development Studies*, 29 (3), pp. 245-263.
- Diagne, S. (1996). *Plan d'action foncier au Sénégal*. Ministère de l'Agriculture, Unité de politique agricole. Disponible sur : <http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/PlanActionFoncierSngal.pdf>, consulté le 07.04.2014.
- Dieng, A. (2006). *Impacts des politiques agricoles sur l'offre céréalière au Sénégal, de 1960 à 2003 : évaluation à partir d'un modèle d'analyse statistique par zones agro-écologiques* (thèse publiée). Université de Bourgogne, Département des sciences économiques. Disponible sur : http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/These_Alioune_Dieng_2006.pdf, consulté le 20.03.2014.
- Diop, M.-C. (2006). Le Sénégal à la croisée des chemins. *Politique africaine*, 4 (104), pp. 103-126.
- Direction générale des impôts et des domaines (2009). *Arrêté N°00591 MEF/DGID du 02/02/2009*. Disponible sur : http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/sites/default/files/arrete_ndeg_00591_mef-dgid_du_02.02.2009.pdf, consulté le 24.05.2014.
- Direction générale des impôts et des domaines (s.d.). *Demander la transformation d'un bail (droit de superficie, autorisation d'occuper) en titre foncier*. Disponible sur : <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/fr/demander-la-transformation-dun-bail-droit-de-superficie-autorisation-doccuper-en-titre-foncier>, consulté le 24.04.2014.
- Dramé, H. (2012). Organisations paysannes et développement agricole durable en Casamance (Sénégal). *L'Afrique ré-invente sa gouvernance*, pp. 67-73, Ouagadougou. Disponible sur : http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/colloque-ouaga-a3-drame.pdf, consulté le 02.04.2014.

- Enomoto, R. (2009). *Guides de bonnes pratiques d'irrigation : station et réseau*. PDMAS. Disponible sur : http://www.pdmas.org/wp-content/uploads/DOCS-site-web/GUIDES-FLEUVE/PDMAS-GUIDE-1_19aou%C2%A6%C3%A9t09_complet.pdf, consulté le 6.5.2014.
- Faye, I. M., Touré, O., Seck, S., & Ba, C. O. (2011). *Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène*. Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR). Disponible sur : http://www.ipar.sn/IMG/pdf/Etude_ATGE_IPAR.pdf, consulté le 05.06.2013.
- Faye, M. M. (2012). *Cadre de gestion environnemental et social*. Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural. Disponible sur : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/14/000020953_20120814160121/Rendered/PDF/E30880Senegal0FR0projet0de0developpement.pdf, consulté le 06.05.2014.
- Griffon, M., Henry, P. et Lemelle, J.-P. (1991). *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique : Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*. Paris : Ministère de la Coopération et du Développement.
- Gueye, A. (2008). Formation des acteurs de la décentralisation par la mise en situation. Disponible sur : http://www.proddel.sn/IMG/pdf_06.pdf, consulté le 24.05.2014.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), pp. 1243-1248.
- Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) (2012). *Impact des investissements agricoles italiens dans les biocarburants au Sénégal : Études de cas dans les zones de Fanaye (Saint-Louis, de Nétéboulou et de Ndogo Babacar (Tamacounda))*. Disponible sur : http://www.ipar.sn/index.php?option=com_content&view=article&id=145:impact-des-investissements-agricoles-italiens-dans-les-biocarburants-au-senegal-&catid=78:etudes-et-recherches&Itemid=90, consulté le 23.04.2014.
- Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) et Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB). (2007). *Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural : Programme RuralStruc - Phase I* (p. 225). Dakar: Banque Mondiale et al. Disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/RuralStruc-MOROCCO_phase1.pdf, consulté le 04.02.2014.

- Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR). (s.d.). *Note d'alerte sur les transactions foncières à grande échelle au Sénégal*. Disponible sur : http://www.ipar.sn/IMG/pdf/IPAR_note_d_alerte_sur_le_foncier.pdf, consulté le 10.06.2013.
- Inter-réseaux (2011). Foncier : innover ensemble. *Grain de Sel*, 57. Disponible sur : <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/GdS57-final.pdf>, consulté le 23.04.2014.
- Koopman, J. (2012). Land grabs, government, peasant and civil society activism in the Senegal River Valley. *Review of African Political Economy*, 39(134), pp. 655-664.
- Lavigne Delville, P. (2010). Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements : pour un cadre conceptuel. *Revue des questions foncières*, 1, pp. 5-33.
- Lavigne Delville, P. (dir) (1998). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? : Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris : Karthala.
- Lavigne Delville, P., Ouédraogo, H., Toulmin, C. et Le Meur, P.-Y. (2002). *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs. Ougadougou. Disponible sur : <http://www.gret.org/publication/pour-une-securisation-fonciere-des-producteurs-ruraux-actes-du-seminaire-international-dechanges-entre-chercheurs-et-decideurs-ouagadougou-19-au-21-mars-2002/>, consulté le 27.06.2014.
- Le Bris, E., Le Roy, E. et Mathieu, P. (1991). *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*. Paris : Karthala.
- Le Fur, A. (2000). *Carte : Espace agricole*. [Page Web]. Disponible sur : http://www.cartographie.ird.fr/SenegalFIG/senegal_pdf/Espace_agricole.pdf, consulté le 07.04.2014.
- Le Roy, E. (1999). *Le jeu des lois : Une anthropologie « dynamique » du Droit*. Paris : Maison des Sciences de l'Homme.
- Le Roy, E. (2000). De la propriété aux maîtrises foncières. *Biodiversité et appropriation, les droits de propriété en question*, Paris. Disponible sur : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/environnement/articles/leroybiodiversite.pdf>, consulté le 16.03. 2014.
- Le Roy, E. (2013). *La Terre et l'Homme : Espaces et ressources convoités, entre le local et le global*. Paris : Karthala.

- Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) du 25 mai 2004, n° 2004-16. République du Sénégal. Disponible sur : http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/LOASP_texte_intgral.pdf, consulté le 18.04.2014.
- Loi sur le Code des Collectivités locales du 22 mars 1996, n° 96-06. République du Sénégal. Disponible sur : <http://www.gouv.sn/IMG/pdf/code-collec-locales-sen.pdf>, consulté le 18.04.2014.
- Loi sur le domaine national (LDN) du 17 juin 1964, n° 64-46. République du Sénégal. Disponible sur : http://www.proddel.sn/IMG/pdf_L64-46-2.pdf, consulté le 17.04.2014.
- LVC, GRAIN, ETC Group, FoEI, MMM, CLOC, Re:Common. (2012, 14 septembre). Pourquoi la FAO et la BERD promeuvent-elles la destruction de l'agriculture paysanne et familiale? Disponible sur : <http://www.grain.org/fr/article/entries/4573-pourquoi-la-fao-et-la-berd-promeuvent-elles-la-destruction-de-l-agriculture-paysanne-et-familiale> (consulté le 08.11.2013).
- Mathieu, P., Laurent, P.-J. et Willame, J.-C. (dirs.) (1996). *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*. Paris : L'Harmattan.
- Merry, E. S. (1988). Legal Pluralism. *Law and Society Review*, 22(5), pp. 869-896.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pisciculture (2009). *Mise en valeur de 25000 ha dans la zone du Delta du Fleuve Sénégal : Présentation du programme et du cahier de charges de l'agro investisseur*. Disponible sur : <http://www.pdmas.org/wp-content/uploads/CDC%202500ha%20DVFS%20final.pdf>, consulté le 26.06.2014.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire (2012). *Manuel de Procédures Foncières des Communautés Rurales*. Disponible sur : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/mpf_vcomplete.pdf, consulté le 18.04.2014.
- Ndiaye, A. (2013). *L'agriculture sénégalaise de 1958 à 2012 : Analyse systémique et prospective*. Paris : L'Harmattan.
- Ngaide, M. et Coly, A. (2008). *Plan succinct de réinstallation (PSR) relatif aux investissements du PDMAS et du PGIRE dans le delta*. PDMAS. Disponible sur : <http://www.pdmas.org/wp-content/uploads/Rapport-final-PAR%20PDMAS-et-PGIRE-dans-Delta-du-Fleuve-Senegal.pdf>, consulté le 06.05.2014.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The evolution of institutions for collective action*. Indiana University : Cambridge University Press.
- Ostrom, E. et Schlager, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68 (3), pp. 249-262.
- PDMAS (2010). *Présentation du programme*. Disponible sur : http://www.pdmas.org/wp-content/uploads/PDMAS_Pr%C3%A9sentation_mai_2010.pdf, consulté le 6.05.2014.
- Présidence de la République Sénégalaise (2012). *Macky Sall – Biographie*. Disponible sur : <http://www.presidence.sn/content/macky-sall-biographie>, consulté le 30.04.2014.
- Ribier, V. (2008). Politiques agricoles : de quoi parle-t-on ? *Grain de Sel*, 41-42, pp. 7-8.
- Ribot, J. C. et Peluso, N. L. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*, 68 (2), pp. 153-181.
- Seck, T. A. (1997). *La Banque Mondiale et l’Afrique de l’Ouest : l’exemple du Sénégal*. Paris : Publisud.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York : Anchor Books.
- Senghor, F. (2006). *Plan REVA : Retour vers l’agriculture*. Disponible sur : http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/PlanREVA_150706_3_.pdf (consulté le 19.12.2013).
- Société Nationale d’Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED) (2011). *Recueil de statistiques de la Vallée du Fleuve Sénégal*. Saint-Louis : SAED.
- Steppacher, R. (2003). Entretien avec Rolf Steppacher. La petite différence et ses grandes conséquences : possession et propriété. In Comelieu, C. (Dir), *Nouveaux cahiers de l’IUED 14 : Brouillons pour l’avenir. Contribution au débat sur les alternatives* (pp. 181-190). Paris : Presses Universitaires de France.
- Thiaw, N. A. (2009). *Gestion foncière au Sénégal : Pour une sécurisation des terres cultivables*. Saarbrücken : Éditions Universitaires Européennes.
- Touré, O., Ba, C. O., Dieye, A., Fall, M. O., Seck, S. M. (2013). *Cadre d’Analyse de la Gouvernance Foncière au Sénégal (CAGF)*. Banque Mondiale. Disponible sur :

http://www.ipar.sn/IMG/pdf/Rapport_LGAF-Senegal_BM-IPAR_Version_finale.pdf,
consulté le 04.03.2014.

- Van Griethuysen, P. et Steppacher, R. (2014, sous presse). Possession et propriété : une approche économique. In M. Ponsonnet et C. Travési (Éds), *Les conceptions de la propriété foncière à l'épreuve des revendications autochtones* (pp. 1-21). Marseille : Cahiers du Credo.
- Wily, L. A. (2011). *The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*. CIRAD et International Land Coalition. Disponible sur : <http://www.landcoalition.org/fr/publications/tragedy-public-lands-fate-commons-under-global-commercial-pressure>, consulté le 12.03.2014.
- Zimmerle, B. (2012). *When Development Cooperation Becomes Land Grabbing : The Role of Development Finance Institutions* (p. 39). Bern: Pain pour le Prochain.

Annexes

Annexes

Annexe 1 : Entretien

Date	Nom, prénom	Occupation	Thèmes abordés
24.01.2014	M. Kane, Mamadou Abdoul	Ingénieur en chef de l'irrigation Banque Africaine de Développement	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeux du secteur agricole - Rôle de la BAD dans les politiques agricoles et foncières - Libéralisation du secteur agricole - Investissements étrangers
30.01.2014	M. Diagne, Abdoulaye	Entrepreneur dans le secteur agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Caractéristiques de son affaire - Relations avec les villageois de la communauté rurale - Méthodes d'attribution des terres - Réforme foncière à venir
04.02.2014	M. Kane, Birane	Ingénieur agronome	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeux du secteur agricole - Réformes foncières/Privatisation de la terre - Histoire des politiques agraires - Droit coutumier - Investissements fonciers/Spéculation foncière
10.02.2014	Mme. Diagne	Chargée d'information APIX	<ul style="list-style-type: none"> - Activités de l'APIX - Caractéristiques des clients - Méthodes d'obtention des terrains - Le cas de Senethanol

Date	Nom, prénom	Occupation	Thèmes abordés
21.01.2014	M. Ngom, Baba	Secrétaire général CNCR	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeux du secteur agricole - Droit coutumier - Investissements étrangers
24.01.2014	M. Ba, Cheikh Oumar	Directeur exécutif IPAR	<ul style="list-style-type: none"> - Accaparement des terres - Attribution des terres - Droits formel et informel - Changement de régime politique
28.01.2014	M. Sow, Ardo Mme. Sow, Laure	Chercheurs et activistes ENDA-Pronat	<ul style="list-style-type: none"> - Accaparements de terres – état des lieux - Attribution des terres - Changement de régime politique - Réforme foncière - Nouvelle alliance
28.01.2014	M. Ba, Alioune	Chargé d'enseignement Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Université Cheikh-Anta- Diop	<ul style="list-style-type: none"> - Historique des politiques et réformes agraires - Enjeux de l'agriculture
04.02.2014	M. Seck, Sidy Mohamed	Chargé d'enseignement et directeur de la section Faculté de géographie, Université Gaston Berger	<ul style="list-style-type: none"> - Défis de l'agriculture - Politiques agricoles - Réformes foncières - PDIDAS - Plans d'ajustements structurels/Bailleurs de fonds - Nouvelle alliance

Date	Nom, prénom	Occupation	Thèmes abordés
10.02.2014	M. Thiam, Amadou	Chef de la cellule suivi et évaluation SAED	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques agricoles de la Vallée du fleuve Sénégal - Investissements publics et privés - Organisations paysannes - Bailleurs de fonds/Libéralisation - Senethanol - Conditions d'accès à la terre
19.02.2014	M. Diouf, Waly	Conseiller technique Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques agricoles - Investissements étrangers - Rôle du Ministère - Réformes agraires/PDIDAS
20.02.2014	M. Coly, Adrien	Chargé d'enseignement Faculté de géographie, Université Gaston Berger Environnementaliste et directeur TROPIS	<ul style="list-style-type: none"> - Accaparements des terres - Rôle des bailleurs de fonds - Politiques agricoles et ajustements structurels - Attribution des terres - Exemples de la CSS, de GDS et Senethanol - Réforme foncière à venir – PDIDAS et PDMAS