

## **Déclarations de Politique Générale et Politique Foncière**

Depuis bientôt 20 ans, les Déclarations de Politique Générale (DPG) se succèdent et se ressemblent en termes d'axes de politique foncière. Les différents Premiers Ministres (de LOUM "1998" à DIONNE "2014") transcendant toute considération ou obédience idéologique (socialiste ou libérale) défendent toujours une position libérale. Malgré la constance de ces positions répétitives, les processus de réforme demeurent encore inachevés et le Sénégal n'arrive pas encore à formuler et à mettre en œuvre une politique consensuelle et efficiente de gouvernance du foncier. Cette situation soulève une série de problématiques au moment où le foncier devient de plus en plus un enjeu géopolitique et que son caractère sensible en Afrique est bien établi.

Pourquoi les positions affichées dans les DPG ne changent pas, quelque soit la nature du régime en place ? Cette position libérale de privatisation doit-elle être rigoureusement mise en application ou faudrait-il l'humaniser ou la 'socialiser' ? Pour scruter et analyser en profondeur ce secteur essentiel de notre économie nationale, les réponses à cette série de questionnements contribueront à dégager des axes de réforme au profit de la Commission installée en mars 2013 et chargée de matérialiser la vision stabilisée des DPG en matière de réforme foncière.

### **I. Positions constantes des Premiers Ministres quelque soit la nature du régime en place**

Une politique publique est contextuelle. Elle doit alors s'adapter et suivre l'évolution du contexte socio-économique aussi bien aux niveaux international que national. La politique foncière n'échappe pas à cette règle. Depuis deux décennies, le Sénégal affiche l'intention de sortir de la "conception négro-africaine" de la tenure foncière dont parlait le Président SENGHOR et matérialisée par la fameuse loi sur le domaine national de 1964 pour embrasser le libéralisme foncier.

A partir des années 90, le processus de désengagement de l'Etat a été enclenché par l'adoption de la Politique d'Ajustement du Secteur Agricole qui avait l'ambition de responsabiliser directement les privés et les acteurs à la base. Pour mieux accompagner les investisseurs privés, le dernier Premier Ministre (PM) du régime socialiste (Mamadou Lamine LOUM) avait considéré en 1998 que la nature des droits conférés par la loi sur le domaine national (LDN) est un frein au développement d'exploitations agricoles à grande échelle. C'est cette même logique de "rendre attractif le climat des affaires" que l'on retrouve dans les DPG suivantes et naturellement dans le dernier décret (décembre 2012) portant création de l'actuelle Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) qui annonce dans son rapport de présentation que " la terre (...) doit présenter des opportunités attractives pour des investissements importants qui ne sont pas toujours à la portée des populations locales". L'autre diagnostic dressé par l'ensemble des DPG est que le régime foncier (domaine national) n'est pas apte à promouvoir le décollage économique et par conséquent ne répond plus aux objectifs de développement du pays.

Avant même de devenir PM, LOUM alors Ministre du Budget, avait annoncé le désir du Gouvernement de «revenir sur les solutions de 1964 en procédant à une immatriculation quasi générale des terres du domaine national en vue de leur réinsertion sur le circuit de l'économie nationale dans un contexte de libéralisation ». L'option libérale ou de privatisation du domaine national est alors clairement posée et ce sillage tracé par les socialistes reste encore la ligne de conduite des régimes successifs.

Le premier PM du régime libéral (NIASS) n'a pas dérogé à la règle en soutenant le 20 juillet 2000 qu'il faut lever tous les facteurs administratifs ou juridiques qui entravent l'investissement privé. Cette ligne de conduite a été répétée par les successeurs de NIASS et en 2005, le Président WADE a été plus direct lors de la rentrée solennelle des Cours et tribunaux en soutenant que " le droit de propriété est le socle sur lequel doit reposer notre modèle de développement économique". Cette position visait clairement l'abrogation de la loi sur le domaine national (LDN) qui est incompatible avec cette vision de privatisation qui autoriserait toutes les transactions foncières possibles.

De LOUM à DIONNE, (en passant par Moustapha NIASS, Mame Madior BOYE, Idrissa SECK, Macky SALL, Adjibou SOUMARE, Souleymane Nd. NDIAYE, Abdoul MBAYE, Aminata TOURE) la position demeure constante.

L'actuel PM, en entretenant le "flambeau" vient de soutenir dans sa DPG (11/11/2014) " le développement plus intensif de l'agro-business ". Cette vision est tirée du PSE<sup>1</sup> moulé dans un paradigme libéral visant principalement le développement de l'agriculture commerciale.

Toutes ces positions annoncent une réforme foncière avec comme principaux objectifs un environnement des affaires plus attractif pour l'investissement privé et un accès au foncier facilité et simplifié aux investisseurs.

Chemin faisant, plusieurs facteurs sont intervenus pour appuyer cette tendance lourde profitant essentiellement aux détenteurs de moyens. Les crises mondiales (financière, alimentaire et énergétique) de 2007-2008 amènent les gros investisseurs à s'arracher les terres les plus fertiles notamment en Afrique afin d'assurer la sécurité énergétique (culture du biocarburant) la sécurité alimentaire (productions agricoles) dans leurs pays respectifs ou sécuriser leurs placements. La crise financière de 2007 a fini de démontrer que l'investissement foncier est devenu le meilleur placement et un rapport de la banque BNP-Paribas, souligne que l'agriculture devient l'investissement à la mode (La Voix du Nord : mardi 30.03.2010). L'on comprend dès lors, la ruée des détenteurs de capitaux vers les terres agricoles et l'invite de Souleymane Nd. NDIAYE (DPG du 23 juillet 2009) adressée au secteur privé national et étranger à investir davantage dans le monde rural pour accélérer le développement de l'agrobusiness. Trois ans après, sous l'actuel régime du Président Macky SALL, le Ministre de l'Agriculture (Conseil interministériel tenu à Saint Louis le 6 juin 2012) relance la même invite à l'endroit des privés et industriels à investir dans l'agrobusiness considéré comme un secteur d'avenir.

Toujours dans le même sillage, Adjibou SOUMARE avait déjà engagé (2007) le Gouvernement à lever les obstacles à l'investissement et au développement du secteur privé comme l'avait déjà suggéré NIASS en 2000. En résumé, les DPG sous WADE (2000-2012) sont synthétisées dans le Document de Politique Economique et Sociale (DPES) 2011-2015 qui reconnaît expressément "l'inadéquation de la politique foncière" au regard de l'orientation socio-économique du pays. Cette même disposition du DPES a été textuellement reprise en 2014 par le régime du Président Macky SALL dans le PSE.

Autre facteur non négligeable qui appuie cette tendance de libéralisation est le classement du Doing business qui ne cesse d'obnubiler nos autorités politiques. Le principe directeur de ce système de notation international est "l'amélioration de la réglementation des affaires et la protection des droits de propriété".

---

<sup>1</sup> PSE : Plan Sénégal Emergent (nouveau référentiel de la politique économique et sociale à l'horizon 2035).

Cette amélioration passe fondamentalement par une réforme foncière qui faciliterait un accès sécurisé et simplifié du foncier à ces investisseurs et donc à chambouler radicalement la LDN qui instaure non pas un droit de propriété mais un droit d'usage sur la quasi-totalité des terres sénégalaises (90%). Naturellement, une réforme de cette loi en vue de favoriser essentiellement l'investissement privé permettrait au Sénégal de gagner quelques points dans le classement Doing business et aux autorités de se glorifier au profit des détenteurs de capitaux et au détriment des masses rurales.

Il est vrai qu'une réglementation ne doit être ni rigide, ni statique ou figée. Elle devrait s'adapter pour répondre aux nouveaux besoins et défis en suivant l'évolution du contexte qu'elle est appelée à régir.

Il est vrai que « la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour la modernisation de l'agriculture (article 22 LOASP<sup>2</sup>) » ; toutefois, cette réforme devrait se faire avec prudence, minutie et une bonne capacité d'écoute des principaux occupants et usagers du foncier (populations locales). Nos réalités et valeurs locales (foncières) évoluent mais timidement, c'est ce qui explique l'échec des nombreuses tentatives de réforme menées dans la précipitation. Il faudra éviter une réforme préconçue et précipitée souhaitée par certains partenaires au développement. Les autorités étatiques considérant "le foncier" parmi les réformes en retard (Conseil Présidentiel de l'Investissement de décembre 2012), exigent la finalisation des travaux de la Commission de Réforme foncière dans les meilleurs délais (Conseil des Ministres du 15 octobre 2014). Nous voudrions juste dire qu'une réforme foncière précipitée est toujours mal menée. Elle ne réserve pas assez de temps aux concertations et négociations avec toutes les parties prenantes. Toutes les étapes du processus devraient être discutées et validées de façon inclusive et participative. Une réforme foncière préconçue avec une approche participative de façade peut entraîner des crises sociales regrettables. Est-il nécessaire de rappeler que de nombreuses crises politiques sont à base foncière ? Pour éviter de telles crises et aboutir à une réforme acceptable et durable, les axes suivants peuvent être explorés.

## **II. Eléments d'humanisation de la vision libérale de la politique foncière des DPG**

Nous soutenons la mise en place d'un "environnement propice à l'investissement", mais faudrait-il d'abord l'adapter et l'encadrer à nos besoins de telle sorte que l'ensemble des parties prenantes y trouvent leur compte (Etat, investisseurs, populations locales et les générations futures).

La réforme foncière, aussi pertinente soit-elle, ne vaut que pour autant qu'elle soit acceptée et correctement mise en application. Pour ce faire, les terroirs d'accueil de ces investissements doivent fortement adhérer à ce nouveau régime juridique. Il suffit que les règles prennent en compte les préoccupations majeures des communautés locales et respectent les bonnes pratiques auxquelles les terroirs sont attachés. Ces préoccupations et bonnes pratiques pourront être exprimées lors des concertations locales qu'il faudra tenir au moins dans tous les départements du Sénégal. A ce niveau, l'Etat ne devra pas lésiner sur les moyens. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être mobilisées pour les processus inclusifs et participatifs d'élaboration de la politique foncière. Comme l'y invite d'ailleurs l'Union africaine qui considère le foncier comme une "question politique hautement sensible".

---

<sup>2</sup> Loi d'orientation agrosylvopastorale

Chers gouvernants, le premier critère d'investissement dans un pays, ce n'est pas un environnement juridique attractif, mais un environnement social apaisé. Les DPG soutiennent à l'unisson qu'il faudra lever "tous les obstacles à l'investissement privé" pour un climat des affaires attractif. Nous estimons que certains de ces "obstacles" constituent des boucliers de la paix sociale, qu'il faudra à tout prix maintenir. Il faudra alors procéder par filtrage des obstacles à lever. Certains acquis positifs de la LDN sont plutôt à consolider.

Il est clair qu'il n'est pas rationnel de se mettre en marge des tendances récentes du monde moderne (ouverture croissante aux investissements fonciers massifs), mais celles-ci devraient être adaptées aux réalités nationales et locales. Les orientations politiques envisagent de remplacer le droit d'usage (principe de base de la loi sur le domaine national) par un droit de propriété en instituant un marché foncier. Naturellement les plus démunis seront les plus durement touchés par les rigueurs du marché foncier (souhaité par le *doing business*). Des mécanismes de sauvegarde doivent être mis en place afin de protéger les patrimoines fonciers locaux. Les pays qui ont instauré le marché foncier sur leurs terres agricoles vivent présentement une impasse foncière. Le Libéria a perdu près de la moitié de ses terres au profit d'investisseurs privés au point d'amener la Présidente de la République à signer le 20 décembre 2013 un décret interdisant toutes les transactions foncières.

En Côte d'Ivoire, le Gouverneur de la région de Lakota a récemment lancé un appel contre la vente des terres. Pour lui, c'est une forme de dépossession foncière qu'il assimile même à un crime<sup>3</sup>. L'investisseur privé ne se soucie que du retour sur investissement et du profit.

Le grand risque encouru par le petit paysan est la perte de ses terres à cause de la possibilité de vente. La vente doit rester interdite, pour écarter tout risque de dépossession. Il faut mettre en place des mécanismes pour mieux maîtriser la boulimie foncière aussi bien des étrangers que des nationaux. Certains pays ont pris des mesures pour préserver davantage leurs terres rurales et éviter la vente de grandes superficies à des intérêts étrangers (ex. Canada).

Le Sénégal a connu quelques cas (malheureux) d'acquisition de terres à grande échelle. Le fait d'allouer une superficie démesurément vaste à un investisseur privé est déraisonnable et inacceptable aux plans social (déplacement de populations, de cimetières, obstruction des couloirs de bétail, fissures de tissu familial etc...), juridique (la notion d'utilité publique est dévoyée et substituée à l'utilité privée), économique (fortes exonérations fiscales, faible apport dans la stratégie d'autosuffisance alimentaire tant vantée par l'actuel régime, le statut « entreprise franche d'exportation » permet une exportation de la quasi-totalité des productions agricoles) et environnemental (dégradation accélérée de l'environnement, des écosystèmes, des réserves et de la base productive).

Cette situation risque de provoquer à long terme des conflits et des mouvements de contestation qui rendront le climat peu propice aux investissements. Autrement dit, c'est l'effet contraire de l'objectif visé qui sera atteint. Encore une fois, la stabilité sociale est le premier facteur de sécurisation d'un investisseur. De nombreuses personnes (physiques et morales) détiennent aujourd'hui au Sénégal des documents juridiques régulièrement acquis, mais elles n'arrivent pas à mettre en valeur les parcelles qui leur sont attribuées.

La fameuse LDN est un puissant outil de régulation foncière, en ce sens que la terre peut être affectée, désaffectée et réaffectée aux exploitants en se fondant principalement sur la capacité de mise en valeur, alors que le marché foncier est caractérisé par de fortes inégalités dans l'accès à la terre (capacité financière) et favorise l'accumulation foncière (parfois non productive). Plusieurs hectares sont aujourd'hui affectés à des investisseurs privés sans aucun début de mise en valeur (Ourour, Mbane etc.).

---

<sup>3</sup> In bulletin hubrural. Mise en ligne : 4 avril 2008

Une bonne politique foncière vise prioritairement la satisfaction de la majorité des exploitants (masse paysanne) et non des intérêts mercantilistes. C'est ainsi que les politiques foncières des pays comme l'Indonésie, la Malaisie, le Japon, la Thaïlande ou la Chine sont citées en exemple. Dans ces grands pays agricoles, les gros investissements fonciers sont limités, les systèmes fonciers sont principalement basés sur les petits exploitants et autres fermes communautaires.

Nous saluons dans ce sens la vision constante des DPG considérant le secteur agricole comme le moteur de la croissance. Les ministères concernés et les experts ont assez réfléchi et produit sur l'opérationnalisation de cette vision. Il suffit maintenant de traduire en actes concrets les pistes identifiées : généralisation des domaines agricoles communautaires et de la petite irrigation, maîtrise de l'eau pour sortir de l'ère de la "loterie agricole", mise à disposition de semences en quantité et qualité suffisantes, appui à la mécanisation de l'équipement agricole, amélioration de la qualité des sols dégradés, formation professionnelle agricole des acteurs et enregistrement des droits fonciers locaux. La mise en œuvre du "fonds d'aide à la modernisation des exploitations agricoles" pourrait contribuer à l'atteinte de ce noble objectif.

C'est dans ce sillage que devra intervenir l'investisseur privé par la mise en place d'un partenariat innovant et "gagnant-gagnant" consistant à apporter ses inputs dans ce que le Président WADE appelait le "paquet de manques" dans le secteur agricole. De leur côté, les communautés locales apportent leur capital foncier et leurs forces de travail. Ce partenariat est consigné dans un cahier des charges validé avec un dispositif de suivi sous le contrôle de l'Etat et de la société civile. Cette stratégie de conciliation des exigences parfois contradictoires et de dialogue sont de nature à stabiliser le bon voisinage (entre l'investisseur et les communautés d'accueil) et de fortifier ce que le Président SENGHOR appelait «un commun vouloir de vie commune».

Les communautés locales (collectivités rurales) devraient en perspective de ce partenariat être renforcées en techniques de négociation foncière afin de mieux préparer ces protocoles d'accords. Ce partenariat permettra de faciliter l'accès au foncier agricole aux investisseurs sans compromettre les intérêts des paysans, tout en consolidant une bonne cohabitation entre l'agrobusiness et les exploitations communautaires.

Une politique foncière doit être moulée dans la concertation afin de consolider le terreau de l'investissement (la paix sociale). De même, l'accès à un foncier sécurisé et une mise en valeur paisible par un investisseur restent tributaires d'un consentement des terroirs d'accueil. Si l'investisseur est placé au cœur de la prochaine réforme, à la place du paysan, le Sénégal aura raté le coche de la sécurité alimentaire et de la stabilité sociale. Monsieur le PM Moustapha NIASS, la prochaine réforme foncière ne doit pas "veiller à l'équilibre entre les préoccupations des différents acteurs concernés", elle devra plutôt s'adosser aux intérêts et préoccupations endogènes (principalement) et s'ouvrir (le cas échéant) aux apports extérieurs.

Monsieur le PM Mohamed DIONNE, c'est une fois que ce partenariat est admis, qu'un dispositif de "contractualisation tripartite entre les producteurs, les institutions de financement et les opérateurs économiques et industriels" pourrait être mis en place.

Le temps est enfin venu de passer des petites et silencieuses réformettes à une réforme légitime, globale et consensuelle de notre système foncier.

**Kader Fanta NGOM**  
**Socio-juriste (foncier et développement rural)**