

Points clés

Le gouvernement du Sénégal devrait saisir l'occasion que lui offrent les processus nationaux de réforme foncière pour régler les problèmes de gouvernance des terres rurales.

Le processus de la Commission nationale pour la réforme du droit foncier devrait veiller à ce que les réformes garantissent un accès aux terres et un contrôle foncier à l'agriculture familiale, car celle-ci permet à la majorité des ménages ruraux de subvenir à leurs besoins.

La Commission devrait aussi envisager différents mécanismes et modèles d'agriculture à grande échelle qui encouragent un développement rural plus inclusif et garantissent de meilleures opportunités de subsistance et règles d'indemnisation.

Le gouvernement sénégalais devrait élaborer des politiques qui promeuvent le potentiel des jeunes à mettre en valeur les terres agricoles et à saisir d'autres opportunités de génération de revenus.

Au Sénégal, l'accès aux terres des exploitants familiaux menacé

Le Sénégal possède actuellement un système de gouvernance foncière complexe et mal réglementé qui, conjugué à une urbanisation rapide et à un intérêt croissant des investisseurs étrangers, débouche sur la privatisation des terres et la diminution qui en résulte des terres arables à la disposition des exploitants familiaux. Ce sont notamment les jeunes agriculteurs qui ont bien du mal à gagner un accès aux terres suffisant pour pouvoir s'auto-employer. Dans cette note, nous nous appuyons sur des recherches de terrain pour comprendre les moteurs et les impacts des tendances de l'accès à la propriété et de l'utilisation de la terre dans les zones rurales du Sénégal, et nous suggérons qu'une réforme foncière soutenue par le gouvernement offre une opportunité de résoudre les déséquilibres de pouvoir qui menacent les moyens d'existence ruraux.

Cette note s'appuie sur un projet de recherche de terrain sur les tendances en matière d'accès et d'affectation des terres dans les zones rurales du Sénégal au cours des dix dernières années¹. Elle se penche sur deux régions : la région du delta dans l'ouest de la vallée du fleuve Sénégal ; et la région des Niayes, une langue de terre qui s'étend au nord, le long de la côte, depuis la ville de Dakar pour gagner l'extrémité sud du delta. Plusieurs facteurs affectent la disponibilité des terres, surtout pour les exploitants familiaux : l'essor du développement urbain ; les questions liées à la gouvernance foncière et aux ventes de terres ; la hausse des investissements dans l'agriculture commerciale ; et les problèmes particuliers que cela soulève lorsque l'investisseur n'est autre que l'État. Chacun de ces quatre facteurs est traité ci-dessous.

1. L'urbanisation et la raréfaction des terres agricoles

La population du Sénégal augmente à un taux de 2,7 pour cent par an² ; cet essor, conjugué à une tendance générale à l'exode de la

population des zones rurales vers les zones urbaines et périurbaines, a conduit à une escalade de la demande de logement et à l'expansion des villes. Les maisons sont construites sur des terres arables, et beaucoup d'anciens agriculteurs et éleveurs sont devenus des travailleurs journaliers ou se sont mis en quête d'une autre source de revenu.

La stratégie du gouvernement consiste à moderniser les zones rurales et périurbaines en les transformant en de grandes villes (voir un exemple dans l'Encadré 1). L'un des changements les plus frappants dans la région méridionale des Niayes au cours des dix dernières années a été l'urbanisation rapide des zones périphériques de Dakar. Là, l'aménagement périurbain a démarré lentement dans les années 1990 et 2000 tandis que les citoyens — y compris des dignitaires religieux et politiques de haut rang — achetaient des terres pour en faire des vergers ou s'adonner à « l'agriculture du week-end » ; cette tendance s'est accélérée tandis que certains acheteurs construisaient une deuxième maison sur leurs

nouveaux terrains. D'autres agriculteurs, qui résistent à la tendance, luttent tant bien que mal pour préserver la production agricole.

2. Gouvernance foncière et ventes de terres illicites

Les terres du Sénégal sont en grande partie régies selon des pratiques coutumières, malgré les réformes foncières — notamment la Loi de 1964 sur le domaine national (LDN) — visant à introduire un système administratif moderne. Les terres classées comme

« domaine national »³ ne peuvent appartenir à quiconque ; au lieu de cela, elles sont détenues en fiducie par l'État et régies par les conseils municipaux. Mais la LDN est mal appliquée ; les règles coutumières continuent de dominer et les communautés continuent d'appliquer leurs propres règles et pratiques — avec des terres qui sont transmises de génération en génération comme pour tout autre bien.

L'affectation du domaine national se déroule généralement par l'intermédiaire des conseils municipaux, et une telle affectation est assimilée à une reconnaissance officielle de ventes de terrain. Officiellement, les terres ne sont pas à vendre, mais la procédure d'affectation des terres n'est pas un service gratuit, et chaque conseil fixe son propre barème. Les conseils municipaux formalisent parfois les ventes de terrain rétrospectivement, en immatriculant les terres au nom du nouveau « propriétaire » et en supprimant celui de l'ancien. De telles transactions sont particulièrement fréquentes dans les zones où la concurrence foncière est vive, mais elles

peuvent aussi se produire dans les régions où seule est pratiquée l'agriculture pluviale, ce qui suggère une expansion de cette tendance au-delà des zones les plus peuplées. Les terrains dans la région des Niayes sont classés comme relevant du domaine national et, par conséquent, ils devraient être imprescriptibles et inaliénables et il devrait donc être impossible pour un citoyen individuel d'acquérir un droit de propriété. Toutefois, dans la pratique, les terres sont soumises à de nombreuses transactions.

3. Augmentation du nombre de grands projets d'agriculture commerciale

Les politiques nationales qui encouragent les investissements privés au Sénégal ont attiré beaucoup de grands investisseurs — tels que la Société de Cultures Légumières (SCL), les Grands Domaines du Sénégal, Soldive et la Société de conserves alimentaires au Sénégal (SOCAS) — dans la région du delta, qui recèle un immense potentiel agricole. Notre étude a examiné les impacts de la société franco-sénégalaise SCL⁴, qui s'est implantée dans la communauté de Diama en 2006. La SCL exporte la plupart des légumes qu'elle produit⁵ vers l'Europe (principalement au Royaume-Uni) et elle jouit d'un certain nombre de concessions fiscales au Sénégal, y compris une exemption de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits de douanes pendant dix ans. La SCL a amassé des propriétés terriennes substantielles dans la région du delta — plus de 2 000 hectares (ha) — qu'elle n'a pas encore entièrement mises en valeur et a déposé des demandes de terrains dans d'autres communautés.

La SCL emploie environ 1 500 journaliers durant la période de végétation ; toutefois, elle ne travaille pas en partenariat avec les producteurs locaux dont elle a acheté les terres ni avec les producteurs touchés de Diama. Le modèle commercial de la société suppose qu'elle conserve un contrôle exclusif sur la prise de décisions ayant trait aux terrains qu'elle possède et sur la totalité de la filière (à savoir production, transformation et commercialisation). La seule relation de travail que les détenteurs de terres et les producteurs ont avec la société est une relation de salariés : ils sont payés 2 000 Francs CFA (FCFA) (1,00 USD = 608,60 FCFA) par jour, en travaillant par exemple comme ouvriers agricoles, emballeurs, mécaniciens ou chauffeurs. Par ailleurs, les opérations de la SCL dans le delta ont engendré une arrivée massive d'ouvriers agricoles venus d'autres

L'étude a montré que l'investissement requis pour sécuriser l'accès à l'eau est souvent hors de portée des exploitants familiaux

Encadré 1 : Expansion des villages à Sangalkam

L'ancien conseil municipal de Sangalkam a lancé un vaste programme d'aménagement immobilier en 2003 dans le but de soulager les conditions de vie d'une zone surpeuplée, transformant ainsi une zone auparavant rurale en un quartier urbain⁷. Environ 125 hectares de terres ont été parcellisés et vendus en terrains à bâtir dans les villages de Bambylor, Kounoune, Ndiakhirat et Niakourab, et ces ventes ont été suivies d'un certain nombre d'initiatives publiques et privées. Quelque 764 hectares de terres ont été officiellement développés dans la communauté de Sangalkam entre 2003 et 2009 ; conjugués à divers aménagements en faveur des coopératives d'habitats et à des particuliers, plus de 1 000 hectares ont été aménagés dans la zone. L'expansion se poursuit aujourd'hui grâce à un important soutien de l'État ; parmi les nouveaux projets, on peut citer de grands complexes hôteliers, des plateformes commerciales modernes, des centres de sports et de loisirs et divers services⁸.

régions et prêts à accepter n'importe quel salaire ; leur présence représente une menace pour les ouvriers locaux qui dépendent de la SCL pour trouver un emploi rémunéré.

4. Développement agricole piloté par l'État

Notre étude examine aussi deux projets d'investissements dirigés par l'État : le Programme de promotion des partenariats rizicoles dans le Delta (3PRD) et le Projet de développement des marchés agricoles du Sénégal (PDMAS). Dans les deux projets, l'État gère les terres avec le soutien de bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale ou l'Agence française de développement (AFD)⁶. Les deux utilisent des modèles de partenariats privés dans lesquels les investisseurs privés sont chargés de développer certaines infrastructures et reçoivent un soutien de l'État pour mobiliser des fonds. Bien que les deux projets impliquent des petits exploitants dans la chaîne de valeur, aucun n'a mis en avant une aide pour permettre à ces producteurs de gagner accès aux terres. Les exploitants familiaux du village de Ndiagambal ont signalé que les affectations des terres dans le cadre du PDMAS avaient été très lentes et assorties de conditions d'accès extrêmement défavorables (ainsi, les terres coûtent 700 000 FCFA par ha, ce qui est hors de portée de la plupart des habitants locaux). Dans le village de Boundoum, les parcelles aménagées sont trop coûteuses pour les exploitants familiaux, ce qui favorise les investisseurs privés de plus grande envergure. Seuls 1 pour cent des producteurs locaux à Boundoum (moins de 30 personnes) ont gagné accès à des terres développées par le projet.

Le PDMAS a contribué au changement dans la propriété foncière à Ndiagambal en faveur des investisseurs extérieurs (principalement des agrobusiness). Le projet contrôle 5 085 ha de terres dans le village et alentour, alors que les villageois n'ont accès qu'à 212 ha de champs. Si les principaux bénéficiaires des terres développées par les projets à Boundoum et Ndiagambal ont été les grands investisseurs privés, quelques jeunes et des femmes moins dotés en ressources ont pu accéder à des terres grâce à un quota de 10 pour cent des terrains aménagés. Toutefois, en général, les exploitants familiaux ont été exclus car les deux projets ont ciblé des producteurs sur des parcelles d'au moins 5 ha. Il convient de souligner que cela représente un virage sur le plan politique – dans les années 1990, les initiatives publiques d'aménagement foncier ciblaient les exploitants familiaux (ceux ayant environ 1 à 2 ha par famille ou 0,4 ha par adulte).

Tableau 1. Investissements requis pour mettre les terres en valeur en tant qu'agriculteur, région des Niayes

Poste de dépense	Coût (Francs CFA)	Notes
Mini forage	450,000	Deux mini-forages sont généralement requis pour irriguer un champ correctement
Pompe motorisée	700,000	Doit être remplacée tous les 2 à 3 ans
Tuyau	200,000	
Clôture	50,000	
Métayage (Mbay Seddo)	À payer plus tard pour cinq ouvriers	
Dix pots de semences	240,000	
Engrais	20,700	
Essence	675,000	

Impacts sur les agriculteurs locaux

La tendance vers plus de propriété foncière par les grands investisseurs privés a des répercussions particulières sur les communautés agricoles traditionnelles du Sénégal. Les investisseurs étrangers créent des opportunités d'emplois limitées dans les zones rurales, mais occupent aussi des terres qui pourraient autrement être mises à la disposition des agriculteurs locaux. Par ailleurs, ils consomment d'autres ressources, comme l'eau : dans la région des Niayes, l'étude a montré que l'investissement requis pour sécuriser l'accès à l'eau est souvent hors de portée des exploitations familiales et autres petits producteurs (voir le tableau 1).

L'avenir des jeunes agriculteurs

L'étude a estimé que 97,5 pour cent des jeunes de la région du delta et 89,1 pour cent des jeunes de la région des Niayes n'ont ni terres ni bétail. Dans les zones rurales du Sénégal, les terres appartiennent à tous les membres de la famille mais elles sont gérées et redistribuées par le chef du ménage. Par conséquent, les jeunes et les femmes sont fortement dépendants de leurs aînés pour gagner accès aux terres ; le plus souvent, ils le font par voie d'héritage ou sous forme de location, ce qui limite leur capacité de production et leur aptitude à fonctionner en toute autonomie.

Les jeunes sont le plus grand segment démographique des zones rurales du Sénégal mais ils n'ont guère de pouvoir sociopolitique car leurs aînés (surtout les hommes) contrôlent les terres et les moyens de production. Les jeunes de la région du delta consultés dans le cadre de la recherche se sont plaints de leur manque de représentation dans les unions de producteurs,

qui fait que leurs besoins ne sont guère pris en compte quand des décisions sont prises à propos de l'affectation des parcelles aménagées ou lors de la fourniture d'un accès au crédit et à l'information.

À l'époque actuelle de changement social rapide, les normes traditionnelles ne sont plus universellement reconnues. Les jeunes des zones rurales veulent plus d'autonomie vis-à-vis des chefs de ménage et ils veulent plus d'argent pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur propre unité familiale. Ils voient le monde différemment de leurs aînés ; ils ne consomment plus de la même façon, et certains ont plus la fibre entrepreneuriale. Beaucoup ont des stratégies de production couronnées de succès, qui impliquent souvent de louer des terres arables pour y mettre en valeur leur propre parcelle. Ceux qui n'ont pas les moyens de louer ont tendance à travailler ailleurs dans la chaîne de valeur agricole, par exemple dans la transformation du riz irrigué (dans la région du delta), le transport des produits agricoles vers les divers gros marchés du pays (dans la région des Niayes) ou la vente de produits agricoles.

Les données recueillies dans la région du delta montrent que les jeunes considèrent l'agriculture comme un segment important du marché du travail rural qui peut leur apporter un revenu stable, mais qu'ils ont besoin de terres aménagées et de crédits avec un faible taux d'intérêt et une échéance sur le long terme.

Conclusion

L'accès au foncier et la propriété foncière dans les zones rurales du Sénégal ont beaucoup changé au cours des dix dernières années en

raison d'une urbanisation accrue, d'une gouvernance peu responsable et des investissements publics et privés dans des opérations agricoles et autres entreprises commerciales. Désormais, les exploitants familiaux, et notamment les jeunes, disposent de moins en moins de terres, ainsi que de terres moins productives. Des efforts constants pour réformer la loi foncière grâce à la Commission nationale pour la réforme du droit foncier doivent :

- Chercher à rectifier les déséquilibres de pouvoir qui sont exacerbés par les récents changements, de manière à soutenir la productivité rurale et un aménagement rural équitable
- Considérer différents mécanismes et modèles d'agriculture à grande échelle qui encouragent un développement rural plus inclusif et garantissent de meilleurs moyens d'existence et des règles d'indemnisation plus justes
- Garantir un accès aux terres et un contrôle foncier pour l'agriculture familiale, car celle-ci permet à la majorité des ménages ruraux de subvenir à leurs besoins.

Pour y parvenir, le gouvernement sénégalais devrait élaborer des politiques qui promeuvent le potentiel des jeunes à mettre en valeur les terres agricoles et à saisir d'autres opportunités de génération de revenus.

Aminata Niang et Catriona Knapman

Aminata Niang est consultante et chercheuse associée en politique foncière et agricole à l'IPAR. Catriona Knapman est consultante en outils juridiques pour l'IIED, spécialisée dans les régimes fonciers ruraux et la question du genre dans la gouvernance des terres.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

IPAR est un think tank francophone spécialisé dans les propositions d'élaboration de politiques rurales et agricoles au Sénégal et en Afrique de l'Ouest. Il a été créé en 2005 par des experts en agriculture et il compte désormais une équipe pluridisciplinaire de sociologues, d'économistes et d'agronomes

Contact

James Mayers
james.mayers@iied.org

Aminata Niang
aminaniang2@gmail.com

80–86 Gray's Inn Road
Londres, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED vous encourage à réagir sur: @IIED et
www.facebook.com/theiied

Ces recherches ont été financées par le Fonds international de développement agricole (FIDA) avec un financement complémentaire de plusieurs soutiens du travail stratégique de l'IIED : Danida (Danemark), Irish Aid et Sida (Suède). Toutefois, les points de vue exprimés par les auteurs de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du FIDA, de Danida, d'Irish Aid, du Sida, de l'IIED ou de l'IPAR.



Notes

¹ Niang *et al.* (à paraître) Understanding changing land access and use by the rural poor in Senegal. IIED, Londres. / ² Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) (2016) Situation Économique et Sociale du Sénégal en 2013 (p.36). / ³ Aux yeux de la loi, les terres du domaine national appartiennent à la nation. L'État détient — mais ne possède pas — les terres du domaine national. La seule façon de soustraire une terre du domaine national est de la faire immatriculer au nom de l'État ; aux termes de la loi, cela ne peut se faire que si le terrain est destiné à des opérations d'intérêt général. / ⁴ Établie depuis 2006 et gérée par un Français, la SCL a été constituée en société anonyme sous le régime juridique sénégalais. / ⁵ Principalement des haricots, des piments, du maïs, des courges et des concombres. / ⁶ CIRAD (2013) *Capacités et pratiques de gestion des terres et arrangements fonciers avec l'agrobusiness dans les communautés rurales de la zone PDIDAS*. Projet, septembre 2013. / ⁷ Sarr, NFM (2011) *Étude de l'impact de la périurbanisation en zone humide: Cas de la Communauté rurale de Sangalkam*. Mémoire de fin de formation. Département Aménagement du territoire, environnement et gestion urbaine, École supérieure d'économie appliquée. / ⁸ Discours de politique générale prononcé devant l'Assemblée nationale du Sénégal par le Premier Ministre Mohamed Boun Abdallah Dione le 11 novembre 2014.