



SENEGAL : LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL, L'ETAT ET LE MARCHE

CONTRADICTIONS STRUCTURELLES ET RESILIENCE D'UNE LEGISLATION ORIGINALE

Philippe Lavigne Delville

Les Cahiers du Pôle Foncier

Les *Cahiers du Pôle Foncier* présentent les travaux de recherche des membres du Pôle, de leurs partenaires et d'étudiants associés. Ouverts à toutes les disciplines, ils traitent des questions foncières dans les pays du Sud. Ils privilégient les analyses empiriques, à la fois approfondies et informées théoriquement. Ils sont téléchargeables sur le site du Pôle (www.pole-foncier.fr).

Les textes feront de préférence entre 15 et 35 pages (45 à 100.000 signes, espaces compris). Les propositions de textes seront envoyées au Pôle foncier (pole.foncier@mshsud.org).

Les *Cahiers du Pôle Foncier* sont coordonnés par Véronique Ancey (Cirad/ UMR ARTDEV) et Philippe Lavigne Delville (IRD/UMR SENS). Directrice de la publication : Mélanie Requier.

Sommaire

Introduction	3
La réforme foncière, partie intégrante du projet socialiste de Mamadou Dia	6
(Re)fonder la nation sur des bases nouvelles : le projet politique de Mamadou Dia	7
Les trois options de réforme foncière proposées par la « Commission de réforme du régime foncier » de 1960	8
Du rapport de la Commission au vote de la Loi sur le domaine national	11
Un retour à la tradition africaine ?	13
Une conception problématique de l'exploitation agricole	14
Affectation et réaffectation des terres : une confusion entre maîtrises territoriales et maîtrises foncières lignagères.....	15
Des « cellules rurales de base » aux « communautés rurales : la question de l'échelle de gouvernance	17
Nationalisation des terres et gouvernance décentralisée sous contrôle étatique	19
Le débat sur la nationalisation des terres via la LDN et les deux conceptions du domaine national	19
Les Communautés rurales comme collectivités locales : centralisation et politisation de la gouvernance foncière	22
Le pouvoir d'affectation : de la validation des ajustements dans les dotations foncières à l'octroi politisé de la reconnaissance légale	23
Une extension sous contrôle politique de la propriété privée.....	24
Le domaine national, opérateur d'une « transition ménagée » vers la propriété privée ?	26
Réformer la LDN pour l'adapter à l'économie de marché ?	27
Libéralisation de l'économie et mise en cause rapide de la LDN : de la Nouvelle politique agricole au Plan d'action sur le foncier	28
Les cadrages des tentatives successives de réforme : la continuité d'une volonté de contrôle étatique des terres.....	33
Les trois options du Plan d'action foncier	33
Le conflit sur la LOA et la CNRDT	36
Le montage PDIDAS et le cadrage initial de la CNRF	39
Consolidation « par le bas » de la propriété foncière versus contrôle étatique de l'attribution de droits fonciers « réels »	42
Conclusion	45
Bibliographie.....	47

Sénégal : la Loi sur le domaine national, l'Etat et le marché

Contradictions structurelles et résilience d'une législation originale

Philippe Lavigne Delville

A la mémoire d'Etienne Le Roy

*« Comme la terre et les relations à l'égard de la terre
sont au centre de la société rurale traditionnelle,
toucher à la terre c'est mettre en cause
l'ensemble de cette société »
(Mathieu, 1990 : 51)*

Introduction¹

60 ans après sa promulgation, la Loi sur le domaine national (LDN) du Sénégal de 1964 continue de susciter des débats enflammés et des controverses vives. Alors que la grande majorité des pays nouvellement indépendants ont maintenu la législation foncière coloniale, elle témoigne d'une volonté de rompre avec le legs colonial, et de refonder la régulation foncière, dans la perspective du socialisme africain de Léopold Sédar Senghor et de son premier ministre Mamadou Dia (Caverivière et Debene, 1989). Pour le Président Senghor, il s'agissait *« très simplement de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique Noire traditionnelle »*². Au sein de l'abondante activité législative des premières années de l'Indépendance, elle *« émerge [...] comme une des œuvres les plus chargées de significations économiques et sociales, et partant, de conséquences juridiques importantes »* (Ba, 1968 : 62).

Alors que la législation coloniale intégrait les terres non immatriculées (ne détenant pas de titre de propriété privée) dans le domaine privé de l'Etat, la LDN les rassemble dans un « domaine national »³, « détenu par

¹ Je remercie Véronique Ancey, Ibrahima Ka, Kader Fanta Ngom et Oussouby Touré pour leurs commentaires et précisions. Je reste seul responsable des interprétations et éventuelles imprécisions.

² Discours du 1^{er} mai 1964, cité par Moleur (1978: 1).

³ Avec le Sénégal, seul le Cameroun a à l'époque adopté la notion de domaine national, avec une acception différente (Jouhaud, 1966).

l'Etat » au nom de la nation (art.2) et non possédé par lui, et en confie la gestion à des « communautés rurales ». L'Etat prend la place des anciennes autorités coutumières, et confie aux communautés rurales le pouvoir d'affecter des droits d'usage aux membres de ces communautés qui en font la demande. La loi interdit toute transaction sur les terres du Domaine national et seul l'Etat peut en immatriculer des portions, à son nom et pour cause d'utilité publique.

Les autorités du jeune Sénégal indépendant ont ainsi voulu limiter le développement de la propriété privée au profit d'une gestion communautaire et décentralisée. La LDN a permis de faire quasiment disparaître les redevances foncières que les exploitants versaient auparavant aux « maîtres de terre », ce qui a consolidé une quasi-propriété familiale. Cas unique dans la sous-région à cette époque, la loi a permis aux ruraux de bénéficier d'une reconnaissance juridique de leurs droits fonciers, même si c'est sous la forme de simples droits d'usage sur le domaine national, et non d'une pleine possession, transmissible par héritage. Au-delà de l'abolition officielle des droits coutumiers, le Sénégal a, sur ce plan, anticipé de plusieurs décennies les politiques de décentralisation et de reconnaissance légale des droits fonciers locaux qu'ont adoptées les pays voisins dans les années 1990-2000.

Cependant, des vides juridiques persistants dans la LDN sont régulièrement dénoncés (Le Roy, 1985; Traore, 1992; Dièye, 2004; 2008), de même que la façon dont les élus locaux s'en sont saisis comme base d'accumulation (Campal, 2004). De fait, les pratiques sont souvent bien éloignées des normes, tant de la part des paysans que des classes moyennes et supérieures urbaines qui achètent des terres à but agricole, de logement ou de spéculation, tant de la part des élus locaux que de l'administration foncière (Lavigne Delville *et al.*, 2023) les paysans n'y recourent que de façon partielle, considèrent qu'ils détiennent en pratique une quasi-propriété, et s'engagent parfois dans des transactions marchandes formellement illégales ; les classes moyennes et supérieures urbaines achètent sans état d'âme en péri-urbain ; les élus locaux et l'administration foncière y trouvent des sources d'accumulation.

Mais la mise en cause la plus fondamentale de la LDN vient de ceux qui considèrent qu'elle est obsolète depuis la fin de l'idéal socialiste et la libéralisation de l'économie : avec les programmes d'ajustement structurel des années 1980, l'Etat s'est en effet converti au libéralisme économique et s'est « désengagé », marquant « *la fin des ambitions de développement* » (Diop, 2009b). La « Nouvelle politique agricole » de 1984 acte ainsi le retrait de l'Etat des filières et la responsabilisation des producteurs (Traore, 1992), elle a été suivi en 1996 d'un « Plan d'action sur le foncier » (Synergie Consulting, 1996) qui a proposé des options de réformes, qui n'ont pas abouti. Pour ces critiques, le fait que l'accès à la terre soit réservé aux « membres » de la communauté rurale est un archaïsme contreproductif⁴, de même que le fait que les bénéficiaires ne disposent que de droits d'usage et non d'une propriété légalement reconnue (Dièye, 2008). De son côté, l'Etat cache mal sa volonté de reprendre un contrôle plus direct sur les terres du domaine national – ou tout au moins les portions qu'il considère stratégiques – pour les immatriculer et les transférer, par bail emphytéotique ou même vente, à des entrepreneurs (Touré *et al.*, 2013). A trois reprises, il a tenté de promouvoir une réforme dans ce sens, avant de renoncer face à l'opposition des organisations paysannes (et parfois des bailleurs de fonds) et de chercher d'autres moyens d'avancer dans cet objectif (Touré *et al.*, 2013; Touré, 2018; Richebourg, 2019; Lavigne Delville *et al.*, 2021). De leur côté, les organisations paysannes critiquent le contenu limité des droits reconnus aux paysans, mais craignent un développement non contrôlé des transactions foncières

⁴ Le décret n°64-573 (art. 21) précise que « les affectations au profit de nouveaux membres de la collectivité rurale sont faits par prélèvement sur les terres non affectées ou sur les terres désaffectées en vertu de l'article précédent », mais ne précise pas comment on devient membre.

marchandes si elle était remise en cause. Face aux risques de privatisation, elles défendent la LDN et proposent de l'amender dans la mesure du nécessaire. Sous l'influence des OSC, le processus de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) (2014-2016) a permis une évolution des cadrages, sans aboutir à des propositions stabilisées (*idem*).

Véritable monument (Traoré, 2007), la LDN est ainsi au cœur des débats sur la politique foncière au Sénégal, critiquée mais aussi défendue. Près de 30 ans après le PAF, des modalités d'applications ont été changées, des mesures contenues dans d'autres textes en ont limité la portée, mais la Loi elle-même n'a pas été réformée. Le débat se polarise entre le statu quo et la suppression, sans que des voies d'une réforme partielle soient identifiées, qui permettent de l'adapter au contexte actuel tout en répondant aux problèmes posés par les pratiques de gouvernance foncière qui se sont développées depuis 60 ans. Alors même que de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont réalisés des réformes légales, renforçant l'immatriculation et la propriété privée au nom du développement économique et de l'uniformisation du droit, ou cherchant à construire des solutions juridiques originales plus adaptées au monde rural (Seck *et al.*, 2018), l'apparente incapacité du Sénégal à traiter des problèmes identifiés de longue date interroge.

En interrogeant dans une perspective de sociologie historique du droit les rapports complexes et controversés entre le Domaine national, l'Etat et le marché, ce texte met au jour - remet au jour plus exactement - un certain nombre d'ambiguïtés structurelles de la LDN et la tension permanente entre différentes conceptions de ce qu'est le Domaine national et de son rôle. Pour cela, il revient sur l'histoire de la LDN, en faisant un bilan critique de ses hypothèses de base, explicites ou implicites, et en montrant comment, du fait de son histoire et des conceptions divergentes qui ont jalonné sa genèse, elle contient des ambiguïtés et des contradictions structurelles, qui perdurent aujourd'hui. Ce texte mobilise à cet effet les travaux préparatoires, mais aussi les nombreuses analyses publiées au cours de sa première décennie d'existence (Chabas, 1965; Verdier, 1965; Ba, 1968; M'Baye, 1971; Le Roy, 1972; Boye, 1978). Celles-ci révèlent un débat, essentiellement entre juristes, entre ceux qui voyaient dans la LDN une nationalisation cachée, et ceux qui y voyaient une rupture inachevée avec les régulations coutumières. Je m'appuie aussi sur les recherches, menées dans les années 1980 et qui ont porté à la fois sur sa genèse (Moleur, 1983) et sur sa mise en œuvre et ses effets (Le Roy, 1972; 1979; Niang, 1979; Moleur, 1982; Niang, 1982; Le Roy, 1983a; Moleur, 1985). Cette relecture met au jour la tension au sein de la LDN entre nationalisation, autogestion communautaire et retour ambigu aux conceptions africaines, sous fort contrôle étatique, ce qui éclaire d'un jour nouveau plusieurs questions centrales : celle du marché foncier, très controversée au Sénégal⁵, mais aussi celle des cadrages des projets de réforme, et donc les débats sur la réforme de la LDN au Sénégal. Elle montre que la LDN a plus réorienté l'accès à la propriété privée plus qu'elle ne l'a supprimé, et que l'Etat n'a jamais abandonné sa volonté de contrôler l'attribution des terres, même dans les projets récents de réforme, et que, pour cette raison même, la création du domaine national n'a constitué qu'une rupture partielle avec le legs colonial au sens où l'affectation de simples droits d'usage sur le domaine national a finalement entériné tout en l'aménageant le dualisme légal et l'inégalité pratique entre les citoyens qui ont accès au titre foncier - ou à un bail sur un titre foncier - du fait de leurs liens avec l'appareil d'Etat - et les autres.

Le texte interroge ensuite la façon dont les projets de réforme de la LDN ont été pensés, et les options qu'ils proposaient. Nous partons ici d'une analyse détaillée du Plan d'action foncier de 1995 et de ses propositions. L'analyse des cadrages mobilisés par l'Etat dans ce plan, et dans les tentatives suivantes de réforme (2002, 2005-2008, 2014-2016) confirme cette volonté de contrôle étatique, loin de la promotion d'un marché foncier.

⁵ Voir mon essai d'état de la question (Lavigne Delville, 2024).

Elle montre aussi une continuité étonnante au cours des 25 ans, avec un jeu entre les variantes identifiées en 1995 dans le PAF, sans guère d'innovations dans le cadre d'analyse. Le débat a été enfermé dans un cadre de pensée où l'Etat, éventuellement les collectivités locales, doivent devenir propriétaire à titre privé des terres pour ensuite les réaffecter. Cet enfermement dans une conception de la propriété privée « par le haut » (Comby, 1998), d'origine coloniale mais non questionnée, peut sembler conceptuellement étonnante dans une phase de libéralisation de l'économie. Plus susceptible de renforcer la politisation de l'accès aux terres que de promouvoir un usage paisible et efficace, elle a pour corollaire l'occultation des pistes de réforme pragmatique, prenant acte des innovations qui tendent à faire émerger une propriété « par le bas » (idem), pourtant timidement mises en avant par le PAF lui-même. Cela explique en partie le fait que, sur cette base, la négociation d'un compromis politique pour une réforme se soit jusqu'ici révélée impossible⁶.

Si la Loi sur le domaine national n'a pas été réformée, elle a connu de nombreuses évolutions de ses dispositifs et modalités d'application, ce qui complexifie l'analyse : elle crée des Communautés rurales qui n'ont été instituées légalement qu'en 1972 avec la loi de décentralisation, et ont été progressivement déployées sur le terrain jusqu'en 1980 ; l'instance responsable de l'affectation des terres a changé plusieurs fois (le sous-préfet par substitution avant la création des Communautés rurales, le président du Conseil rural, puis le Conseil rural et enfin aujourd'hui le conseil communal. Les réformes successives de la politique de décentralisation, en 1995, mais surtout en 2013, ont modifié le cadre de mise en œuvre de la LDN. En particulier, la « communalisation intégrale » de 2013 a fait disparaître la distinction entre communes (urbaines) et communautés rurales, transformant ces dernières en communes de plein exercice, sans que les implications en termes de gestion des terres aient été clarifiées. Face à cela, nous avons choisi de conserver le terme de communauté rurale pour les dispositions ou les débats en cours avant 2013, étant entendue que celles-ci sont alors devenues communes, et que le conseil rural est devenu conseil communal.

La réforme foncière, partie intégrante du projet socialiste de Mamadou Dia

La réforme foncière est à l'ordre du jour des travaux préparatoires à l'Indépendance⁷ et en fait partie intégrante. Une succession d'études et de rapports ont scandé sa préparation. Nous y revenons après avoir rappelé les grandes lignes du projet de socialisme africain. La question de la réforme foncière s'inscrit dans un contexte marqué par l'histoire longue des politiques foncières coloniales, leurs nombreuses controverses et décisions contradictoires (Moleur, 1978), par un fort contraste entre la presqu'île du Cap vert, où le marché foncier est ancien, où les *lebu* revendiquent l'immatriculation pour protéger leurs terres (Diop, 1995), et où les fonctionnaires - après les colons - achètent des terres pour des vergers en périphérie de Dakar.

⁶ Le récent changement de régime (avril 2024) avec l'arrivée au pouvoir d'anciens cadres des impôts et domaines, très au fait des malversations sur le foncier, changera peut-être la donne.

⁷ Voir Moleur (1983) pour une analyse détaillée de la genèse de la LDN, et Colin (2007) pour un témoignage sur cette période, vue de l'intérieur.

(Re)fonder la nation sur des bases nouvelles : le projet politique de Mamadou Dia

Vice-Président du Conseil du gouvernement sénégalais à partir de 1956, puis Président à partir de 1958, Mamadou Dia supervise les travaux préparatoires à l'Indépendance. En 1960, il devient premier ministre du Président Léopold Sédar Senghor, jusqu'à leur rupture en décembre 1962 (Colin, 2007). Instituteur issu du monde rural, il entre en politique en 1946. Critique de la domination coloniale, il réfléchit depuis le début des années 1950 à l'économie africaine et au modèle coopératif (Dia, 1952; 1957). Il porte une volonté de rupture avec les rapports économiques coloniaux, et de refondation de la société sénégalaise. Profondément croyant, promoteur d'une planification par l'Etat, il est proche de l'économie humaine, promue par des économistes du développement comme François Perroux et Henri Desroche (Colin, 2014). Il a mobilisé le Père Lebreton, fondateur d'Economie et Humanisme, pour préparer le premier plan de développement du Sénégal (Becker *et al.*, 2007), qui visait « à démanteler l'économie de traite, léguée par le passé colonial, et à promouvoir une participation démocratique à tous les niveaux » (Colin, 2016 : 296).

Mamadou Dia veut rompre avec le pouvoir des négociants français de l'arachide, mais aussi celui de ceux que Jean Copans appelle les « marabouts de l'arachide » (Copans, 1980). Pour cela, il veut permettre aux paysans de reprendre le contrôle sur la commercialisation de l'arachide, à travers l'organisation d'un vaste mouvement coopératif, organisé à l'échelle locale. Il veut aussi développer la capacité des citoyens – et en particulier des acteurs du monde rural – à prendre leur destin en main, dans une logique d'autogestion. C'est le sens de l'Animation rurale, qui vise à former les paysans à l'analyse des problèmes et à leur prise en charge autonome et, à travers cela, à redéfinir les rapports entre paysans et techniciens (Meister, 1970; Colin, 2016). « En quatre ans, la réforme se proposait de mettre en place un maillage d'institutions nouvelles, où la structure communautaire s'articulait avec l'entreprise coopérative soutenue par un encadrement technique intégré. Le mot d'ordre était la responsabilisation des acteurs [...] une autogestion originale, assortie d'une cogestion, en constituait le fondement, appuyée sur une éducation au développement généralisée » (Colin, 2016 : 296).

Pour Mamadou Dia, en effet, « l'on ne peut partir que des hommes, de ce qu'ils sont, de l'idée qu'ils ont de ce qu'ils valent, de ce à quoi leur condition mieux assumée, dans un monde en devenir, les appelle. (...) C'est pourquoi notre socialisme émerge des communautés de base. Sans cette racine, il ne tiendrait à rien, et tout notre engagement consiste à étendre à tous les niveaux et jusqu'au sommet la logique de cette prise de responsabilité à la base » (« un socialisme existentiel », Développement et Civilisations, n° spécial Sénégal, cité par Colin (2017 : 691).

Roland Colin, qui fut directeur de cabinet de Mamadou Dia, formule ainsi cette ambition : « on suscitait l'émergence, à partir des communautés de base, des « entreprises de développement » s'inscrivant dans la voie de l'économie sociale et coopérative, sous responsabilité d'un « auto-encadrement paysan », dûment éduqué et formé par l'Animation rurale généralisée. Ainsi pouvait s'opérer, selon la formule de Dia, « le socialisme africain né d'un contrat entre l'État et la Nation ». La politique nouvelle devait de la sorte abolir l'économie de traite léguée par le Pacte colonial, et donner corps à l'indépendance réelle » (2017 : 693-694).

Dans le même temps, Mamadou Dia promeut une planification par l'Etat, et donc une intervention forte de l'Etat pour mener à bien les transformations sociales et économiques, et enclencher un rattrapage économique. Cette tension entre interventionnisme étatique et autogestion est au cœur de sa politique, dans un contexte où, dans la région du Cap Vert, la marchandisation des terres avait une histoire ancienne, depuis le XVIII^e siècle (Moleur, 1978; Diop, 1995).

Les trois options de réforme foncière proposées par la « Commission de réforme du régime foncier » de 1960

Base de la production agricole, élément central des rapports sociaux en milieu rural, le foncier est central dans cette volonté de refondation sociale. « Dès 1958, le président du Conseil, M. Mamadou Dia, s'adjoignait un vaste « comité d'études économiques » et lui assignait 'la tâche exaltante et difficile d'étudier les problèmes posés par le développement de l'économie sénégalaise' » (Moleur, 1983 : 11). Rendu en février 1959, le rapport critiquait la monoculture de l'arachide et les comportements des marabouts, et insistait sur « la nécessité d'une refonte du régime foncier »⁸.

A la demande de Mamadou Dia, un comité interministériel, le Comité de réforme du foncier rural a été créé en août 1959 sous l'égide du Ministère des finances (tutelle du service des domaines), avec pour mandat d'élaborer des propositions. Elargissant ses prérogatives à l'urbain, le Comité a rendu son rapport en novembre 1959. Ses propositions ont été soumises à l'avis des gouverneurs de région en janvier 1960. En Mars 1960, le dossier est passé à une « Commission de réforme du régime foncier », placée sous l'égide du Ministère du plan et du développement, qui propose un mois plus tard trois scénarii (Commission de réforme du régime foncier rural, 1960)⁹. Ces propositions sont intégrées, sous un argumentaire légèrement différent, dans les travaux préparatoires au plan de développement, réalisés sous l'égide du Père Lebreton (Cinam-Seres, 1960)¹⁰ et publiés en juillet 1960. Les résultats des travaux de la Commission sont présentés à Mamadou Dia le 4 juin 1960.

Dans la lignée de la politique de Dia, le rapport considère que « le Sénégal (...) désire accéder le plus rapidement possible à une indépendance réelle en mettant en plus une forme de socialisation originale faite par lui et pour lui. Il est aussi apparu qu'une refonte totale de la réglementation domaniale et foncière était nécessaire et qu'une réelle réforme agraire s'imposait si l'on voulait donner à tous les ruraux, à toutes les forces vives de l'arrière-pays sénégalais, la possibilité de se réaliser pleinement » (avant-propos p.1).

Les objectifs de cette réforme sont (idem, p.2) :

- « Permettre aux ruraux une jouissance adaptée rationnelle et moderne sur la terre qu'ils fécondent de leur peine ;
- Libérer l'homme de toutes ses servitudes ancestrales et des dépendances personnelles qui se greffent sur les relations du travailleur rural avec la terre et qui caractérisent l'exploitation de l'homme par l'homme ;
- Promouvoir aux champs un citoyen sénégalais nouveau, conscient et efficace ».

Trois formules sont étudiées (Commission de réforme du régime foncier rural, 1960).

La première formule, qui s'inspire des revendications portées par les notables *lebu*, correspond à une « confirmation solennelle des droits foncier individuels et collectifs qui sont rendus perpétuels et échappent à toute prescription acquisitive ou extinctive. L'expropriation pour cause d'utilité publique peut seule permettre

⁸ Rapport de la Commission du secteur rural, introduction.

⁹ Un ingénieur agronome, Grosmaire, qui avait dès 1957 réfléchi à une politique agropastorale, prépare parallèlement des « éléments de documentation pour une réforme agraire » sur les mêmes hypothèses (Le Roy, 1983b : 555 ss; Moleur, 1983)

¹⁰ Sur l'implication du Père Lebreton dans la préparation du plan de développement du Sénégal et ses liens avec Mamadou Dia, voir Becker, Misséhoungbé et Verdun (2007).

de contraindre un individu ou une collectivité à céder ses droits coutumiers ». Le domaine privé de l'Etat est limité aux terrains immatriculés à son nom, les droits coutumiers individuels ou collectifs peuvent être constatés au moyen d'une procédure publique et contradictoire qui aboutit à la délivrance d'un « certificat administratif ». Les droits coutumiers constatés par certificat administratif peuvent être vendus ou immatriculés sur demande. Ce scénario réinstitue la possibilité pour les détenteurs coutumiers d'obtenir un titre foncier sur les terres collectives et les réserves foncières, qui avait été supprimée par le décret de 1955.

Il faut ici ouvrir une parenthèse. La politique foncière coloniale a été tâtonnante et controversée (Moleur, 1978), tiraillée entre ceux défendaient la préention du pouvoir colonial à contrôler l'ensemble des terres et leur attribution, en s'appuyant sur la thèse d'une transmission de pouvoir des royautés sénégalaises au pouvoir colonial par les traités (voir par exemple Pierret, 1895), et ceux qui défendaient l'existence de droits de propriété « indigènes » et les libres transferts y compris aux colons (voir par exemple Gasconi, 1884). Le développement d'un marché foncier spéculatif autour de Dakar, des scandales de spéculation foncière autour des terrains nécessaires aux infrastructures¹¹, ont amené le pouvoir à trancher au profit de la première option, et à adopter en 1900 puis 1906 le principe de l'immatriculation foncière, inspiré du système Torrens australien (Boudillon, 1911). Celui-ci permettait d'affirmer le monopole foncier de l'Etat (Gbaguidi, 1997) et, obligeant à immatriculer les terres avant transaction, devait réguler et sécuriser le marché foncier. Le décret de 1932 a précisé cette procédure, contrebalancée par des mesures plus en faveur des droits locaux, en 1925, et surtout 1955. Devant le peu de succès du décret de 1932 instituant l'immatriculation, et les abus de pouvoir auquel il avait donné lieu, le pouvoir colonial a en effet édicté en 1955 et 1956 deux décrets créant la possibilité d'une reconnaissance légale des droits coutumiers, dès lors qu'ils reposaient sur un usage privé et permanent de la terre, sous forme de livret foncier. Clairement liée au colonialisme tardif et au souci – tardif – de refonder une légitimité mise à mal par la guerre et la montée des revendications indépendantistes, ces décrets visaient à refonder la politique foncière coloniale au profit des détenteurs coutumiers, sur un double plan. D'une part en inversant la charge de la preuve avant toute immatriculation de terre : ce n'était plus aux propriétaires coutumiers de s'opposer en prouvant leurs droits (ce qu'ils étaient bien en peine de faire, n'ayant pas de preuve écrite), mais au demandeur de l'immatriculation de prouver qu'il n'y avait pas de droit existant ou, le cas échéant, que les détenteurs coutumiers y ont renoncé à son profit. D'autre part, en offrant un accès facilité à une reconnaissance légale, pour les terrains coutumiers objets d'une appropriation individuelle et d'un usage continu, à travers un livret foncier. Censé rendre plus accessible le recours au droit pour la population, ce décret limitait en même temps la possibilité d'immatriculer les terres collectives ou soumises à la jachère. Alors que ces mesures étaient plutôt progressistes, elles ont rencontré l'opposition des notables *lebu* qui avaient su utiliser l'immatriculation à leur profit et refusaient que la possibilité de légaliser les terrains coutumiers soit limitée aux terres exploitées de façon permanente, excluant ainsi de la légalisation les jachères et les réserves foncières (Moleur, 1983: 13-15). Dans ce contexte, cette première formule est perçue par la commission comme « *la réaction des grands propriétaires fonciers aux tentatives, encore isolées, de démocratisation de la propriété rurale* », et comportant le risque d'encourager la spéculation foncière.

La deuxième formule consiste à favoriser le développement d'une propriété privée au profit des exploitants, en supprimant les droits superposés et la « propriété éminente » (les maîtrises foncières liées à la défriche pouvant éventuellement être indemnisées). L'Etat garde la propriété des terres « *non fécondées par le travail* :

¹¹ « *La fraude put se donner libre cours, et l'on vit des individus, sans autre titre que leur propre déclaration céder des terrains sur lesquels, de notoriété publique, ils n'avaient exercé aucun droit de propriété, ni même de possession* » (Dia, 1972 : 43).

terres vacantes ou abandonnées depuis plus de 10 ans ». Il « pourrait confier à des cellules rurales de base le soin de mettre en valeur et de distribuer les terres nouvelles dont les utilisateurs recevraient le droit d'usage, et éventuellement le droit de propriété ». Par ailleurs, il peut se donner les moyens de réguler la propriété, à travers l'imposition ou un droit de préemption lors des héritages et souhaite donner aux exploitants une capacité de pression sur les propriétaires. « L'Etat qui adopte cette formule pose, sur le plan du droit, le postulat de la propriété individuelle et de sa valeur économique et sociale. Par contre, c'est surtout dans le domaine des voies et moyens qu'il cherche à imposer les droits et besoins de la collectivité, limitatifs de ceux des individus ». « La notion de cellule de base, de collectivité locale » apparaît « comme « l'organisme indispensable » pour « gérer effectivement les terres de l'Etat », et « rassembler dans un même groupe les exploitants usagers et les propriétaires ».

Un inconvénient de cette formule est de savoir comment « maintenir et aménager le pouvoir de l'Etat face au droit de l'individu qu'on vient de consolider ». Mais surtout, « pour délimiter son propre domaine, l'Etat devrait réaliser au préalable le cadastre intégral du Sénégal. Cette opération demanderait de tels moyens financiers et de tels délais qu'elle ne peut être actuellement envisagée. ... Or, sans cadastre, on revient en pratique à la situation actuelle ». De plus, « un cadastre figerait la répartition actuelle des terres exploitées ou exploitables et confirmerait le déséquilibre entre les moyens de production et les besoins réels des individus » et risquerait d'entraîner des problèmes d'indivision.

La troisième formule donne à l'Etat les moyens d'une politique ambitieuse. Elle « vise à faciliter dans toute la mesure du possible la mise en place d'une économie rurale planifiée. Elle a pour objectifs principal l'attribution à l'Etat des pouvoirs les plus larges pour mener à bien l'organisation rationnelle du paysannat. Elle s'attache cependant à préserver très largement les structures existantes et à les rendre plus viables économiquement (...). Elle recherche aussi les voies les plus favorables au respect des droits légitimes de l'individu et à l'épanouissement de l'initiative individuelle productive, dans toute la mesure compatible avec les exigences d'une économie consciente ».

La réforme passerait par :

- « l'appropriation par l'Etat des terres non immatriculées en vue de procéder à une réforme agraire (...) Cette appropriation implique la suppression de tous les droits coutumiers : droits de redevances, droits de culture (...) ».
- la « dévolution par l'Etat aux cellules rurales de base de l'usage des terres nécessaires à leur besoin. Ces collectivités paysannes sont chargées de la répartition aux individus ». « Ce transfert pourra s'effectuer sous forme de bail de longue durée », comme en Israël, « donnant toute garantie de stabilité mais prévoyant expressément la reprise du sol par l'Etat en cas d'abandon de la culture (...) L'exploitation devrait être réservés à la main-d'œuvre familiale ou à celle-ci aidé d'un nombre limité d'ouvriers agricoles ». La location pourrait être interdite ou non.

Cette formule – qui a manifestement la préférence de la Commission – permettrait selon elle « un compromis raisonnable entre le besoin de planification et le respect des collectivités et des individus ». Mais elle est « inapplicable sans l'organisation effective de ces groupements ruraux [les cellules rurales de base] sur qui repose en dernier ressort le développement agricole. Il ne s'agit pas de concevoir ces groupements dans l'abstraction mais, bien au contraire, d'affermir et d'aménager des collectivités rurales : villages ou groupes de villages de même affinité. C'est à ce stade que prend effet la préservation et l'utilisation des structures existantes et que la doctrine s'appuie sur des réalités ».

Le rapport Ciman-Ceresca coordonné par le Père Leuret reprend les trois options. Il considère, de façon étonnante, qu'avec les réglementations coutumières « *le facteur négatif le plus puissant de tout l'ensemble est le principe de non appropriation des terres qui supprime tout lien d'attachement entre le paysan et le sol qu'il cultive et est contraire à tout esprit d'investissement et d'amélioration à long terme* » (I-3.4). Pour lui « *cette 3° formule est la seule souhaitable. Elle offre le double avantage d'être la mieux appropriée à une action de développement et la seule dans la ligne du socialisme communautaire* » (II-2 33). « *Sans procéder d'une accession à la propriété individuelle dont les inconvénients et l'inadaptation ont été suffisamment exposés par le Comité d'études économiques (...), cette réforme aura pour principal effet de permettre au paysan sénégalais de se sentir attaché à la terre qu'il cultive et de l'encourager à la valoriser. En effet, la formule représente pour le paysan sénégalais une telle promotion par rapport à sa position actuelle qu'elle doit suffire à l'encourager aux investissements et aux améliorations foncières* » (II-2 3 et 34). Bien plus « *elle permet à l'Etat de poser le préalable de la discipline du développement* » (avec « *possibilité d'un retrait des terres en cas d'indiscipline* » !) et « *de proportionner les surfaces affectées à la capacité de travail et aux besoins des usagers* » (idem).

Les objectifs de la réforme témoignent de la volonté de promouvoir de nouveaux rapports sociaux, sur la base de paysans libérés des liens coutumiers de dépendance, ce qui justifie le rejet de la première formule. La dimension autogestionnaire est mise en avant en particulier dans la 3° formule, avec une référence aux kibboutz israéliens¹² qui montre que, dans l'objectif de « *la préservation et l'utilisation des structures existantes* », la seconde dominait. On reconnaît aisément dans cette 3° formule – « *la moins imparfaite* » dit la conclusion du rapport - les bases de la future LDN, même si des inflexions significatives ont eu lieu entre les deux. On notera aussi que la question du pastoralisme est absente de ces réflexions.

Du rapport de la Commission au vote de la Loi sur le domaine national

L'urgence de traiter ce dossier était double : d'une part, en mai 1959, un projet d'aménagement hydraulique du Lac de Guiers posait la question des modalités d'indemnisation à appliquer par le futur Etat indépendant. Mais surtout, dès avril 1959, un groupe de notables *lebu* s'était insurgé contre le décret de 1955 qui limitait la possibilité d'immatriculer les terres collectives « indigènes » et demandait le rétablissement du certificat administratif, qui en était la première étape. Vingt-huit députés avaient déposé en juin 1959 une proposition de loi visant à rétablir la possibilité d'immatriculer les terrains indigènes. Opposée aux orientations en débat au niveau du gouvernement, cette initiative devait être contrée par une initiative forte, et l'examen de la proposition de loi a été bloquée, du fait des travaux en cours.

Convaincu par la formule d'étatisation proposée par le rapport d'avril 1960, Mamadou Dia a demandé dès juin 1960 au ministre délégué chargé du développement et du plan de faire préparer les textes législatifs et réglementaires. Une équipe travaille à la préparation d'un avant-projet de Code foncier et domanial de 160 articles, prêt en août. Ce projet identifie un « domaine d'Etat » qui regroupe toutes les terres non immatriculées, distinct des domaines publics et privé de l'Etat (ce dernier regroupant les terres dont il est propriétaire à travers un titre foncier). Suite à des observations du conseiller juridique à la Présidence, qui

¹² Le modèle yougoslave a aussi été source d'inspiration pour Mamadou Dia (Mouhamadou Moustapha Sow, comm. pers.).

considérait que seul ce nouveau domaine d'Etat justifiait une loi (les autres étant déjà régis par les textes existants), le projet a été refondu en un projet de loi instituant le domaine national et une série de décrets.

« Au début de l'année 1962, le projet gouvernemental paraissait bien au point et le gouvernement de M. Mamadou Dia voulut obtenir de toute urgence la concrétisation législative » (Moleur, 1983 : 24) qui seule pouvait bloquer les pressions des députés pour la relance de l'immatriculation. Mais sollicitée en urgence, la Cour suprême a déclaré que, en voulant abolir les droits coutumiers, le projet du gouvernement s'opposait à la constitution qui statuait dans son article 12 que *« la propriété individuelle ou collective est garantie par la présente Constitution »* et reconnaissait ainsi implicitement les droits coutumiers. Dès lors, le projet était bloqué, et la chute de Mamadou Dia, en décembre 1962, acheva d'enliser la tentative de réforme.

Celle-ci a été relancée par le Président Léopold Sedar Senghor en novembre 1963, après que la nouvelle constitution votée à la suite de la crise politique, ait statué que *« le droit de propriété est garanti par la présente Constitution »*, le singulier supprimant la référence à la propriété collective (coutumière) et ouvrant la voie à la réforme. Celle-ci est revue et aboutit à la Loi n°64-46 sur le domaine national, promulguée le 17 juin 1964.

« Détenu par l'Etat » au nom de la nation (art.2), le Domaine national regroupe toutes les terres non immatriculées, soit plus de 90% du territoire à l'époque. Il est organisé en plusieurs sous-domaines, dont les zones de terroir qui sont sous la responsabilité des « communautés rurales » (constituées comme collectivités locales en 1972 et devenues communes en 2013), les zones pionnières, contrôlées par l'Etat dans la perspective d'aménagements, et les zones urbaines. Dans les zones de terroirs, qui représentent la grande majorité du domaine national, le conseil rural¹³ a le pouvoir d'attribuer gratuitement les terres, sur demande, à ses « membres » et à leurs associations. Cette « affectation » à un individu ou une personne morale lui confère un simple droit d'usage pour une durée indéterminée, tant que les terres sont mises en valeur, et sous condition d'usage personnel ou familial (sans recours à de la main-d'œuvre externe). Les droits d'usage ne pouvant faire l'objet d'aucune transaction. Ils ne sont pas transmissibles automatiquement par héritage, ils peuvent être désaffectés en cas d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur. Le droit d'usage ne peut non plus faire l'objet d'une garantie bancaire. Les occupants au moment de la loi continuent à exploiter leurs terres à titre personnel, les personnes ayant engagé une procédure d'immatriculation disposant de deux ans pour achever la démarche, faute de quoi les terrains concernés retombent dans le domaine national. Les détenteurs de terrain faisant l'objet d'une mise en valeur effective (par construction en zone urbaine, aménagements ou plantations en zone rurale) ont quant à eux six mois pour engager la démarche. En n'octroyant que des droits d'usage sur le domaine national, en interdisant toute transaction, en réservant à l'Etat – une fois les délais transitoires passés - le pouvoir d'immatriculer des terrains sur ce domaine, et seulement pour cause d'utilité publique, la loi réduit drastiquement les possibilités de développement de la propriété privée sur le domaine national, et donc sur le territoire. En confiant au Conseil rural le pouvoir d'affectation, elle délègue un important

¹³ Les responsabilités ont évolué : cela a été le sous-préfet, dans l'attente de la mise en place des communautés rurales, puis le président du conseil rural, nommé au début, puis élu en 1972. C'est devenu le conseil rural par délibération à partir de 1980, sous réserve d'approbation par le sous-préfet, *« à cause d'errements constatés de la part de quelques Présidents de conseil rural en matière de gestion des terres »* (CRES, 2022, note 41 p.31), et enfin le conseil communal à partir de 2013.

pouvoir à une instance locale, anticipant les politiques de décentralisation des années 1990. Les zones pionnières sont contrôlées par l'Etat et destinées aux aménagements¹⁴.

Le domaine national comprend aussi des zones urbaines, qui sont les terres situées sur le territoire des communes urbaines (alors en petit nombre). Elles ont vocation à être urbanisées et sont gérées par l'administration territoriale. Les terrains peuvent être immatriculés au nom de l'Etat sans déclaration d'utilité publique préalable. En attendant, ils peuvent faire l'objet d'un permis d'exploiter délivré à titre personnel par le préfet, qui interdit toute construction et n'ouvre le droit à aucune indemnité. Des « sections rurales » peuvent être créées par décret dans les secteurs non urbanisés et qui ne doivent pas faire l'objet d'une urbanisation dans un délai rapproché. Un comité rural est alors désigné pour proposer des règles d'usage et affecter les terres, selon les règles des zones de terroir.

Largement associée à la figure du Président Senghor, la LDN votée en 1964 est ainsi en fait le produit du processus de réflexion engagé dès la fin des années 1950. Elle s'ancre d'abord dans la conception du socialisme africain étatique et autogestionnaire promu par Mamadou Dia, avant d'être reprise dans celle, plus culturelle, de Senghor. Il est paradoxal qu'elle ait finalement été votée sous l'impulsion de ce dernier : d'une part, le Président Senghor ne portait pas au même degré ce projet politique ; d'autre part, la crise de décembre 1962 qui a abouti à la chute de Mamadou Dia découlait certes de tensions personnelles croissantes entre ces deux figures majeures de la période (Colin *et al.*, 2010), mais aussi de l'hostilité des intérêts européens et maraboutiques, menacés par la volonté de sortie du système de traite¹⁵.

« *En dix-sept articles et avec une élisio n remarquable, le législateur énonce les principes d'une politique foncière exceptionnelle tant par ses dispositifs que par ses enjeux et ses perspectives* » (Le Roy, 1985 : 667). Elle incorpore en même temps plusieurs ambiguïtés ou contradictions, que les différentes étapes de cette généalogie permettent de mettre au jour et de comprendre, avant même les différents ajustements pragmatiques dont elle a fait l'objet au cours de sa mise en œuvre¹⁶. Nous les détaillons ci-dessous, dans une perspective de sociologie politique, plus que de droit, discipline de la majorité des commentaires, sous deux angles : d'abord la question du « retour à la tradition africaine », qui apparaît comme un discours tardif, lié à la reprise du dossier par Senghor, puis celle de la tension entre autogestion communautaire et contrôle étatique.

Un retour à la tradition africaine ?

Là où la Commission parlait de « *la préservation et la modernisation des structures existantes* », le Président Léopold Sedar Senghor a présenté la réforme foncière comme un retour au droit « négro-africain ». Ainsi, le

¹⁴ Les zones pionnières de la région de Dagana seront reversées dans les zones de terroir en 1987 (décret 87-720). Le code des collectivités locales de 1996 revient partiellement sur cette rétrocession en précisant qu'elle ne concerne pas les zones déjà aménagées.

¹⁵ Voir sur ce sujet le récit détaillé de Roland Colin (2007).

¹⁶ Sont ainsi bien connus le fait que les communautés rurales chargées de la gestion foncière n'existent pas avant la loi de décentralisation de 1972, que des notions centrales telles que celle de « membre » de la Communauté rurale et de « mise en valeur » n'aient jamais été définies, que le dossier foncier prévu au décret 64-573 n'ait jamais été créé, etc. Plusieurs recherches ont par ailleurs analysé les arrangements pratiques, voir en particulier (Caverivière et Debene, 1988) (Gueye, 2008; Diop, 2009a; Touré, 2009b; CRES, 2022; Lavigne Delville et Diagne, 2023; Lavigne Delville *et al.*, 2023).

1^{er} mai 1964, il déclarait au congrès national de l'UPS : « *De quoi s'agit-il ? Il s'agit très simplement de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique Noire traditionnelle* »¹⁷.... Une telle affirmation fait-elle sens et jusqu'où ?

Discutant les liens entre « traditions et loi relative au domaine national (Sénégal) », B. Moleur (1982 : 31) souligne que la culture était au départ évacuée des débats sur la réforme au profit d'une conception purement administrative, alors que « *durant les quatre années qui séparèrent la remise du rapport au Président Mamadou Dia du vote du projet de loi le 16 juin 1964, jamais la question ne fut débattue indépendamment des considérations culturelles* ». Moleur, qui a fait sa thèse d'Etat en droit sur le droit de propriété au Sénégal depuis le XVII^e s (Moleur, 1978), souligne que cette référence à « *la conception socialiste de l'Afrique noire* » ne renvoie pas à la réalité des rapports fonciers précoloniaux – il serait paradoxal de prétendre se référer aux traditions historiques tout en abolissant explicitement les droits coutumiers et le pouvoir des lamas – , mais à l'idée d'une spécificité africaine dans la conception du foncier, autour d'une dimension spirituelle du lien à la terre, et d'une logique communautaire refusant le marché, conception qui va de pair avec une représentation un peu rousseauiste d'une société égalitaire. Dans celle-ci, les pouvoirs coutumiers ne sont pas les descendants des fondateurs qui ont construit le territoire et la communauté politique qui l'exploite¹⁸ et bénéficient en retour de redevances de montants variables, mais une couche sociale illégitime et prédatrice. Dans une telle conception, il est justifié de vouloir « *libérer les paysans des servitudes ancestrales* »¹⁹. Mais c'est bien sur des « traditions » existantes, et des rapports sociaux concrets que la réforme est censée s'appliquer.

Une conception problématique de l'exploitation agricole

La LDN prévoit que les membres de la communauté rurale se voient octroyer de simples droits d'usage sur le domaine national, sous réserve d'une exploitation directe et permanente, toute transaction foncière étant interdite. Outre la volonté de lutter contre l'exode rural, le fait d'affecter des droits d'usage à durée indéterminée et non une pleine propriété est cohérente avec le refus du développement de la propriété privée inhérente au modèle socialiste. Interdire le recours à la main-d'œuvre extra-familiale répond à la volonté d'empêcher l'émergence d'un capitalisme agraire et d'une accumulation foncière fondée sur la capacité à recruter et exploiter de la main-d'œuvre, ce qui était largement développé dans l'économie arachidière. En effet, les *surgas* (main-d'œuvre agricole) et les *navétanes* (migrants saisonniers) venaient de loin, jusque de la Haute-Volta, pour participer à cette économie, avec des contrats originaux couplant prestations en travail au profit de son hôte et accès à un champ individuel.

Il n'en demeure pas moins que le refus de toute main-d'œuvre extra-familiale et de toute transaction traduit une conception figée et en partie fantasmée d'une exploitation agricole totalement autonome (on a noté que le rapport de 1960 acceptait, lui, « *un nombre limité d'ouvriers agricoles* »). Au cours du cycle annuel de culture, les pointes du calendrier de travail (les moments où les travaux agricoles se télescopent et doivent être faits rapidement), comme les semis aux premières pluies, et la période cruciale entre la fin des semis et les premiers sarclages, nécessitent de concentrer la force de travail, ce qui était la justification des formes

¹⁷ Cité par Moleur (1978: 1).

¹⁸ Voir Chauveau *et al.* (2004) pour une analyse de cette construction simultanée de la communauté politique et du territoire.

¹⁹ Discours du Président Senghor, devant le groupe parlementaire UPS, 10 juin 1964, cité par Moleur (1983 : 37).

d'entraide réciproque et d'appui aux familles manquant de bras, des associations de culture, où les jeunes louaient collectivement leur force de travail en échange d'un repas et d'une petite rémunération, et aujourd'hui des différentes formes d'emploi et de salariat rural.

Sur une temporalité pluri-annuelle, les besoins en main-d'œuvre et en terre varient selon les étapes de ce cycle domestique, en fonction des ratios entre bouches à nourrir, force de travail familiale, et disponibilité foncière. En termes de main-d'œuvre, les grandes exploitations à plusieurs ménages lissent les effets du cycle démographique. Mais dès les années 1950, ce modèle était en recomposition dans différentes régions, avec l'émergence d'une tendance à la fragmentation des unités familiales, où les effets du cycle domestique se font davantage sentir (Marchal, 1987; Raynaut et Lavigne Delville, 1997). De même, les besoins en terre évoluent dans le temps, en fonction de la démographie du groupe familial. Qu'elles soient marchandes (location, contrats de partage) ou non marchandes (prêt saisonnier, annuel ou pluriannuel), les transactions foncières temporaires servent à ajuster les dotations foncières des exploitations à leurs besoins. Le recours aux navétanes permettait aussi d'étendre les surfaces cultivées et de développer l'arachide sans mettre en péril la production alimentaire.

Affectation et réaffectation des terres : une confusion entre maîtrises territoriales et maîtrises foncières lignagères

L'idée sous-jacente à la LDN semble être que ces nécessaires ajustements puissent se faire non par des transactions entre exploitants, mais par le jeu des affectations/désaffectations gérées par les responsables des communautés rurales. Celles-ci peuvent affecter les terres non encore affectées à ceux qui en ont besoin, et aussi désaffecter les terres abandonnées ou insuffisamment « mises en valeur » pour les remettre dans le pot commun et les rendre disponibles pour d'autres. Le fait que les droits d'usage reconnus aux individus ne soient pas automatiquement transmissibles par héritage facilite en théorie ces ajustements, le PCR pouvant limiter la réaffectation aux surfaces que les héritiers sont capables de mettre en valeur. Mais, si le refus de l'appropriation privée de la terre et le principe de retour des terres non exploitées à un pot commun fait bien écho aux principes coutumiers, de telles modalités de régulation de la répartition des terres repose sur vision largement recomposée des rapports fonciers coutumiers.

Les systèmes fonciers coutumiers en Afrique soudano-sahélienne reposent sur une gouvernance à l'échelle de micro-territoires (un village centre et éventuellement des hameaux dépendants qu'il a autorisés à s'installer), construits à partir d'un pacte entre le fondateur, arrivant dans un espace considéré comme vierge (c'est-à-dire non déjà contrôlé par un pouvoir humain, à qui il faudrait demander l'autorisation de s'installer), et les génies de la brousse qui, par les rituels appropriés, l'autorisent à fonder un village et à défricher. Le lignage fondateur, reconnu comme « maître de terre », détient dès lors une maîtrise territoriale, un contrôle territorial sur le territoire en question, qui peut être délimité – par exemple par un incendie initial (droit du feu au Sénégal) - ou relever d'une logique topocentrique où le contrôle se réduit au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre. Le fondateur autorise les arrivants suivants à s'installer, en faisant les rituels nécessaires et leur accorde une portion de brousse où défricher et cultiver. Le territoire est ainsi partagé en grands segments, du quartier vers la brousse, progressivement appropriées par les lignages autochtones en fonction de leur capacité à les défricher (droit de la hache), les espaces non défrichés restant dans la « brousse » contrôlée par le maître de terre (où reviennent les terres abandonnées en cas de départ définitif d'un lignage, et parfois les très vieilles jachères où la marque du travail a quasiment disparu.

L'appropriation foncière se joue alors au niveau des segments de lignages, avec des patrimoines fonciers qui s'affirment au fur et à mesure des défriches et de la durée d'occupation. Ces lignages détiennent des droits permanents et transmissibles, tant qu'ils restent sur place. Les familles arrivées après le partage de la brousse, qui ne peuvent bénéficier de brousses à défricher, sont installés par un des lignages autochtones sur de vieilles friches qui lui appartiennent. Ces familles ne détiennent pas de ce fait des droits fonciers complets. Elles sont considérées comme non autochtones, et donc « étrangères » à la communauté politique qui a construit le territoire. Mais – contrairement à ce qui est régulièrement affirmé²⁰ - elles ont des droits de culture permanents et transmissibles sur les terres qui leur ont été octroyées par un lignage autochtone, moyennant en général un droit d'installation et une redevance annuelle, le plus souvent symbolique, marque de l'origine de leurs droits. Seul le départ définitif, ou un grave manquement à l'ordre social peut justifier de leur retirer les terres, d'autant plus que les « étrangers » cherchent souvent à renforcer leur position dans la communauté locale en épousant des filles autochtones. De symboliques, les redevances peuvent augmenter et se systématiser en une quasi-location (leur montant au tournant des indépendances est controversé). Les migrants arrivés alors que le terroir est saturé se voient quant à eux accorder des droits à durée déterminée, prêt annuel, location, etc.

Dans cette succession d'autorisations d'installation et de mise en culture, tout le monde a des droits permanents et transmissibles (sauf les migrants récents), mais personne ne peut s'affirmer « propriétaire » au sens plein du terme. La diversité des discours sur « qui sont les vrais propriétaires ? » le montre bien : la réponse peut être « les génies de la brousse », « le maître de terre », « les lignages », les chefs d'exploitation.... En fait, chacun dispose de faisceaux de droits différents (Colin *et al.*, 2022).

Dans cette logique, le maître de terre assure les rituels de fertilité pour l'ensemble du terroir, organise la coexistence entre agriculture et élevage à travers la fixation des dates de mise en culture ou de récolte, mais n'a plus d'influence sur la répartition des terres au sein des patrimoines lignagers. Ces patrimoines peuvent être partagés au fur et à mesure des générations et des changements dans les règles de transmission, et relever aujourd'hui de groupes familiaux relativement restreints regroupant quelques unités de production étroitement apparentées (pères et fils mariés, frères n'ayant pas partagé l'héritage). C'est en leur sein que se joue la répartition des terres entre les différentes unités de production qui composent le ménage et, éventuellement, les réajustements entre leurs dotations liées aux évolutions démographiques. Ainsi, pour le pays seerer, Pontié *et al.* (1999) ont décrit comment le fait que la terre restait gérée au niveau de groupes familiaux élargis permettait des ajustements souples liés aux mobilités intra-lignagères entre les unités de production restées au vieux pays seerer et celles qui sont installées dans les « terres neuves » du Sénégal oriental.

Dès lors, le pouvoir d'affectation et de désaffectation donné au conseil rural ne correspond en aucun cas au transfert à cette nouvelle autorité du pouvoir des « maîtres de terre », dans la continuité des logiques coutumières. C'est l'octroi à une autorité politico-territoriale, démocratiquement élue, d'un pouvoir de régulation et d'ajustement des dotations foncières qui n'existait historiquement, sauf exception, qu'à l'échelle lignagère et non territoriale, et qui était exercé par des aînés de lignage et non pas une autorité politique. La conception

²⁰ Par exemple : « les droits que la coutume accorde aux cultivateurs sont à la fois précaires et imprécis. Le maître de la terre peut lui retirer son droit de culture ou décider qu'il devra l'exercer sur d'autres terrains » (Chabas, 1965 : 38), confondant maître de terre (détenteur du droit de feu) et chef de lignage (détenteur du droit de hache), d'une part, les droits des exploitants « installés » sans limitation de durée et ceux qui relèvent de contrat à durée limitée (prêt à court terme, location). Sur les délégations de droits et les installations, voir Lavigne Delville *et al.* (2001).

implicite de la LDN reproduit donc la classique confusion entre propriété foncière et souveraineté politique (Testart, 2004) et, finalement, la fiction coloniale que l'Etat se substitue aux maîtres de la terre lorsqu'il prend le contrôle des terres et s'octroie le pouvoir de les attribuer (avec la nuance qu'il délègue ici ce pouvoir au conseil rural).

Il est vrai qu'il peut parfois y avoir une certaine continuité entre les deux, en particulier dans les villages peuplés d'un seul lignage. Il est vrai aussi qu'en pays seerer, entre autres, l'institution du lamanat a en quelque sorte « descendu » d'un cran et correspond en pratique plutôt aux segments de lignage, avec parfois plusieurs lamanats par village, d'origine variée (Moleur, 1982 : 35) qu'aux maîtrises territoriales micro-régionales historiques. Il n'en demeure pas moins que, sans être une pleine propriété foncière, et à l'exception des prêts de court terme, les droits fonciers détenus par les exploitations agricoles (droit du champ issus de droit de hache ou accordés par le détenteur du droit de la hache) en logique coutumière sont bien plus que les simples « droits d'usage » reconnus par la LDN : ils sont permanents et transmissibles, fût-ce parfois au prix d'un renouvellement de la demande auprès du lignage qui les avait accordés après le décès de l'exploitant. Et les ajustements des dotations foncières des exploitations par une autorité, lorsqu'ils existent, se font au niveau des segments de lignage, jamais entre lignages différents.

Loin de reprendre les ajustements en dotations foncières parfois réalisés au sein des lignages, la conception de la LDN, issue de la 3^e formule proposée par le Comité en 1960, renvoie plutôt à un modèle autogestionnaire où le foncier est la propriété commune d'une coopérative ou d'un kibboutz, dont les instances ajustent entre ménages *non apparentés* les attributions de droits de culture. On notera que cette volonté « *de proportionner les surfaces affectées à la capacité de travail et aux besoins des usagers* » mise en avant dans le rapport CINAM est quelque peu contradictoire avec la proposition d'octroyer des baux de longue durée aux paysans, « *donnant toute garantie de stabilité* » et l'espoir que la réforme permette de renforcer le lien des paysans à la terre, étonnamment jugé faible dans les logiques coutumières (voir ci-dessus).

La question du pouvoir d'affectation est d'autant plus cruciale que, après avoir été longtemps indéterminé, l'échelle territoriale de la gouvernance foncière a été stabilisée à un niveau supra-villageois par la loi de 1972 sur la décentralisation.

Des « cellules rurales de base » aux « communautés rurales : la question de l'échelle de gouvernance

L'échelle de la gouvernance foncière demeure en fait assez floue dans la LDN. Les communautés rurales ne sont pas vraiment définies alors même qu'elles sont centrales dans la réforme. Il faut revenir sur les études préparatoires pour comprendre comment cette question a été posée.

Comme on l'a vu, la Commission de réforme du régime foncier rural (Commission de réforme du régime foncier rural, 1960) publie son rapport le 25 avril 1960, trois semaines après l'Indépendance. Elle propose trois formules, la reconnaissance légale des droits coutumiers, la transformation des exploitants en propriétaires individuels, et la nationalisation des terres, avec dévolution des terres à des cellules rurales de base, chargée de les répartir entre les particuliers. On l'a vu, quoique représentant une réforme agraire radicale, cette troisième formule est jugée en conclusion par la commission « *comme la moins imparfaite et en tous cas comme la seule susceptible de faciliter l'application rapide et profonde par l'Etat de ses plans de développement* ». Le Rapport sur les perspectives de développement du Sénégal (Cinam-Seresa, 1960) va même plus loin, la jugeant « *la seule souhaitable* », car offrant « *le double avantage d'être la mieux appropriée à une action de développement et la seule dans la ligne du socialisme communautaire* » (pp. II-2 33). Même

si les choix finaux de la LDN s'en éloignent pour partie, c'est dans cette formule que se trouvent ses principes de base.

Dans cette formule, *« les multiples problèmes de gestion et d'exploitation sont résolus par la dévolution par l'Etat aux cellules rurales de base de l'usage des terres nécessaires à leurs besoins. Ces collectivités paysannes sont chargées de la répartition [de ces terres] aux individus »* sous forme de bail à long terme, ou à court terme (la possibilité d'obtenir une propriété privée étant en débat). Devant répartir les terres entre les particuliers, ces cellules rurales de base ont donc pour vocation de gérer l'ensemble des terres du territoire qui leur est reconnu. Elles sont *« seules susceptibles de présenter les conditions les plus favorables à la constitution des organes collectifs et coopératifs les mieux adaptés à la mise en commun des moyens de production »*. Les cellules rurales de base représentent ainsi la structure de gestion des terres, base de la production coopérative envisagée par ailleurs²¹. Ce sont des structures très décentralisées, à l'échelle d'un ou quelques villages *« ayant des affinités »*, permettant *« la préservation et l'utilisation des structures existantes »* (alors même qu'il s'agit d'un scénario de nationalisation totale représentant une réforme agraire radicale...). Il s'agit donc de partir des territoires existants, tout en transformant radicalement l'organisation foncière, dans une logique de socialisation de la production à travers les nouvelles instances.

La Commission insiste à plusieurs reprises sur le caractère central de ces « cellules ». En décrivant la formule, elle écrit : *« Il faut insister ici sur le fait que la réforme préconisée ici est inapplicable sans l'organisation effective de ces groupements ruraux sur qui repose en dernier ressort le développement agricole »*. La conclusion redit que *« il est du devoir de la Commission d'attirer l'attention du gouvernement, s'il décide de procéder à la Réforme agraire, sur l'absolue nécessité de procéder, en un tout premier temps, à la structuration des campagnes en cellules rurales de base socio-économiques de gestion agraire »*. Même la 2nde formule, basée sur une propriété privée paysanne a besoin de ces cellules rurales de base, pour mettre en valeur ou distribuer les terres non exploitées depuis 10 ans dont l'Etat aura pris le contrôle.

Or, ces cellules ne sont pas les Communautés rurales, qui sont issues d'un autre processus, centré sur l'organisation administrative de l'Etat. En effet, pendant que la Commission faisait son travail, le Sénégal a adopté, le 13 janvier 1960, la loi 60-015 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal, qui institue la possibilité de créer des communautés rurales. Son article 12 prévoit en effet que *« à l'intérieur des arrondissements, il peut être institué des groupements de villages qui prennent le nom de communauté rurale. Chacune de ces communautés rurales est désignée par le nom de son chef-lieu qui est le centre habituel des activités commerciales, économiques et sociales, et le siège de la coopérative villageoise de production pour l'ensemble des villages du groupement de villages considéré »*.

La Commission n'ignore pas cette loi, mais distingue très clairement les cellules rurales, organes de gestion des terres, des communautés rurales, partie prenantes de l'organisation administrative : *« A l'heure actuelle la structure administrative du Sénégal comprend : des Régions, des Cercles, des Arrondissements, et il est envisagé dans l'avenir la création de Communautés rurales (article 12 de la loi du 13 janvier 1960), mais elle ne connaît pas encore de cellules rurales de base organisées en vue de l'exploitation rationnelle du sol. Les textes à venir en matière foncière seront donc nécessairement postérieurs à la loi qui instituera et définira les organes et les compétences des cellules rurales de base »*.

²¹ Elles sont même nécessaires dans la formule de développement de la propriété privée pour *« 1°) gérer les terres de l'Etat et les faire fructifier, 2°) rassembler dans un même groupe les exploitants, usagers et les exploitants propriétaires »*.

Le choix fait dans la LDN d'abandonner l'idée de ces cellules rurales de base, considérées au départ comme essentielles et préalables à la réforme, pour donner les responsabilités de gestion foncière au président d'une communauté rurale non encore créée représente donc une inflexion majeure du projet initial, qui sera renforcée par la loi de décentralisation de 1972. L'idée d'une répartition démocratique des terres entre coopérateurs et d'une régulation autogestionnaire, à échelle très locale, a disparu. Restait avant 1972 l'idée d'une communauté rurale locale, correspondant à un terroir et avant tout chargée de la gouvernance des terres et des ressources : « *le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts ruraux communs (...) le ressort territorial d'un terroir doit être tel qu'il permette le fonctionnement correct d'une coopérative agricole répondant aux deux critères de rentabilité et d'autogestion optimale* » (art. 1 et 3 du décret numéro 64-573 du 30 juillet 1964). Ce caractère local, lié à un terroir, disparaît avec la loi de 1972, qui consacre des collectivités locales d'échelle intermédiaire.

Cela a été montré de longue date : parce que leur assiette territoriale dépasse largement le village, les Communautés rurales représentent du point de vue des acteurs locaux une relative centralisation de la gestion des terres, désormais légalement exercée à l'échelle des Communautés rurales et des arrondissements, par des acteurs qui ne sont pas partie prenante des alliances locales et du souci de compromis entre lignages qui assuraient, avec plus ou moins d'équité la gouvernance locale des terres à l'échelle du village ou du groupe de villages reliés par l'histoire.

Nationalisation des terres et gouvernance décentralisée sous contrôle étatique

Les premiers commentateurs de la LDN mettent en avant deux points qui ont disparu des débats :

- tout d'abord, la réforme combine une réforme *agraire* (un changement dans la possession des terres au profit des exploitants, avec la suppression des droits coutumiers et le maintien en place des exploitants, ce qui revient à exproprier les détenteurs coutumiers, les « lamanes ») et une réforme *foncière* (un changement légal dans la définition des droits) ;
- ensuite la réforme représente une *simplification des régimes fonciers*, du fait de l'abolition des droits coutumiers et de la suppression du régime du Code civil (les propriétaires relevant de ce régime pouvant demander l'immatriculation dans les deux ans – art. 14). La LDN a ainsi simplifié le régime juridique, qui se limite désormais au domaine national et à l'immatriculation, et – sauf exception comme dans la moyenne vallée du Fleuve – achevé de balayer le pouvoir des maîtres de terre au profit d'une possession familiale.

Un troisième débat, qui perdure, porte sur la nature et plus encore le devenir du domaine national. Derrière les ambiguïtés soulignées ci-dessous, c'est en effet le rapport à l'Etat qui est en débat.

Le débat sur la nationalisation des terres via la LDN et les deux conceptions du domaine national

La création du Domaine national sort les terres non immatriculées du domaine privé de l'Etat, dans lequel elles étaient incorporées dans la législation coloniale, en attente d'une hypothétique

immatriculation (Caverivière, 1986 : 99). « *C'est là la grande originalité du droit foncier sénégalais, le domaine national est un ensemble exclusif de propriété. Ni les occupants, ni l'État n'en sont propriétaires. L'État ne fait que le détenir. Il s'agit en fait non d'un bien mais d'une chose commune dont l'usage est réparti entre les individus ou les groupes* » (Caverivière et Debene, 1989 : 618). Dans le même temps, la portée de cette innovation est discutée : « le législateur s'est contenté de regrouper au sein du domaine national les terres qui composaient l'ancien domaine privé présumé de l'État » (Caverivière, 1986 : 99) composée des terrains non immatriculés. Plus que la question de catégories, c'est celle du contenu du pouvoir de l'Etat sur ces terres qui détermine la réalité du changement par rapport au modèle colonial. Or, ce point est objet de vives controverses.

« *La loi 64-46 de 1964 désigne l'État comme le « détenteur » du domaine national. « Détenu » par l'État, ce domaine n'est pas présenté, conformément à l'esprit des valeurs traditionnelles, comme étant la propriété de l'État. Celui-ci n'en est pas le propriétaire mais le « maître de la terre », un « maître de la terre moderne » en quelque sorte, qui en assure l'utilisation et la mise en valeur rationnelles* » (Plançon et Ndiaye, 2010 : 24). Cette thèse, qui fait le lien avec la justification politique de la LDN, a pourtant fait l'objet de vifs débats doctrinaux (Boye, 1978; Caverivière et Debene, 1988 : 85 ss). Est-ce que pour autant le Domaine national relève d'une autogestion ? Quel rapport à l'Etat ? On peut, comme Plançon et Ndiaye et d'autres avant eux, prendre au sérieux l'affirmation de l'Etat comme nouveau maître de terre, gérant au nom du peuple des terres qui relèvent dès lors de « res communis », de choses communes et non pas d'un droit de propriété (idem : 88-90). Mais pour de nombreux observateurs, comme Jean Chabas, le Domaine national « *est détenu par l'Etat qui, bien que les textes ne le disent pas ouvertement, en est propriétaire car tel est l'esprit de la loi* » (Chabas, 1965 : 54), qui lui réserve le droit d'immatriculer, ce qui en fait un propriétaire en puissance. De ce fait, « *c'est une nationalisation qui a été opérée par cette loi car toutes les terres détenues en vertu de la coutume entrent dans le domaine national et deviennent propriété de l'Etat (...)* Si la réforme ne fait apparaître aucun changement dans la vie journalière des campagnes, il n'en demeure pas moins que cette transformation juridique est d'une importance considérable car les biens du domaine national étant propriété de l'Etat sénégalais, lui seul est en droit d'en disposer. Il devient ainsi, tant en matière coutumière qu'en matière de droit moderne, le « maître de la terre » » (1965 : 38). Aly Ciré Ba (1968 : 62) est du même avis : la LDN « *attribue des biens à la Nation, faisant de celle-ci un sujet de droit. Mais sans organe, donc sans possibilité de manifester une vie propre, ce nouveau sujet aura une existence plus fictive encore que les personnes morales traditionnelles. Il aura tout juste le mérite de servir de prête-nom à l'Etat, qui apparaît comme le bénéficiaire occulte de la réforme* ». De même que Tidiane Dia : « *l'Etat devient au moins détenteur des terres à défaut d'en être propriétaire au sens strict du terme (...)*. En fait c'est une nationalisation des terres qui a été opérée par cette loi, les terres de la coutume entrent dans le domaine national » (Dia, 1972 : 62). Ou le doyen M'Baye : « La loi de 1964 est une nationalisation véritable de 90% des terres du territoire sénégalais, bien que le législateur se soit bien gardé de prononcer le mot. Cette révolution a été accomplie sans que les traditions régissant la terre aient été bouleversées ; tout au contraire : ce sont elles qui l'ont inspirée et lui ont servi de fondement » (Mbaye, 1975).

Etienne Le Roy prend au sérieux la notion de possession par la Nation, mais souligne que « *seul l'Etat peut représenter juridiquement la Nation. On a ici ouvert le risque d'une confusion entre les droits du détenteur et les droits du propriétaire, au profit du premier et sous le couvert de l'intérêt général ou des exigences du service public* » (Le Roy, 1985 : 671). « *En constituant un domaine national sans "nationaliser", c'est-à-dire sans réquisitionner, exproprier ni indemniser, l'Etat sénégalais donne un sens original à la notion de nationalisation mais vise surtout à dénier toute existence aux formes autochtones et précoloniales*

d'appropriation de l'espace » (Le Roy, 1985 : 670), ce que n'avait pas cru pouvoir réaliser le colonisateur. « On peut même se demander s'il ne s'agit pas d'une véritable étatisation qui n'oserait pas dire son nom pour des raisons idéologiques. En fait, l'étatisation n'apparaît réellement que dans les zones pionnières qui correspondent aux zones d'intervention d'organismes étatiques de développement. Ailleurs, la terre a bien été nationalisée, mais seulement en ce sens que le contrôle de son affectation a été retiré à une classe de notables « traditionnels » pour être confié à une nouvelle classe d'intermédiaires locaux, dépendants de l'administration et plus facilement manipulables. La nationalisation est ainsi une redistribution des droits éminents de la maîtrise des groupes et ne concerne pas, en principe, les droits de culture des paysans » (sauf immatriculation) » (Le Roy, 1983b : 559).

Conformément au souci permanent des concepteurs de la réforme, l'Etat « *organisera les collectivités rurales en sorte que, restant sous son autorité, elles appliquent à la lettre la politique économique de son gouvernement* » (Chabas, 1965 : 38). De fait – et c'est cohérent avec l'insistance sur le fait que le foncier devait être mis au service de la politique de développement économique – , « *la réforme aurait eu pour objectif principal d'assurer la mainmise du jeune Etat sénégalais sur le territoire national ; telle était notamment la visée de la technocratie constituée autour de la direction des domaines. (...) il s'agissait de reconstituer l'ancien domaine privé présumé. (...) Le 10 juin 1964 dans un éclair de génie, le domaine national fut séparé du domaine de l'Etat : il n'appartenait à personne. Le président Senghor l'offrait en cadeau au peuple sénégalais ; peut-on être certain que les technocrates n'y aient pas vu la possibilité pour l'Etat de s'approprier gratuitement et sans heurt la richesse foncière ?* » (Caverivière et Debene, 1988 : 74).

Deux conceptions s'affrontent dès cette époque : les uns voyant dans le domaine national « *une solution définitive et préconiseront un recours parcimonieux à l'immatriculation* », les autres y voyant « *une phase transitoire heureuse ayant permis de libérer gratuitement le sol des tenues coutumières et ils préconiseront un recours très large à l'immatriculation en vue d'un aboutissement rapide du processus d'étatisation des terres* » (idem : 76).

De fait, « *en haut, à Dakar et dans les chefs-lieux de région, le mythe propriétaire reste prégnant. Contrairement à l'inspiration politique qui fut à la base de l'idéologie exprimée par L.S. Senghor, de nombreux fonctionnaires ayant participé à la mise en place de la législation domaniale puis à son application ont eu une vision technocratique de la question. Ramenant l'inconnu au connu, ils ont assimilé le domaine national à une propriété étatique et ont affirmé la nécessité de concrétiser cette qualité en effectuant la formalité de l'immatriculation. Les technocrates n'ont pas voulu voir la richesse du système, considérant la domanialité nationale comme une solution transitoire, un passage vers la propriété d'État* » (Caverivière et Debene, 1989 : 619).

Le fait que l'Etat conserve le pouvoir d'immatriculer, à son nom, les terres du domaine national a ainsi deux significations différentes : soit, en cohérence avec l'option socialiste communautaire, c'est une façon de contenir le développement de la propriété privée, en la limitant à une propriété étatique, elle-même limitée aux besoins du développement ; soit, dans une logique étatiste, c'est le moyen par lequel l'Etat organise et gère le processus de privatisation des terres, en particulier mais pas seulement en milieu urbain, et le domaine national n'a qu'un rôle transitoire. Dans les pratiques de l'Etat, la conception de la direction des domaines, en termes de nationalisation et de délégation sous contrôle de la transformation du statut des terres a structurellement dominé la conception en termes d'autogestion, ce dont témoigne le fort rôle dévolu à l'administration territoriale dans la gestion des communautés rurales, au-delà des différents cycles d'approfondissement de la décentralisation. Les zones pionnières sont-elles mêmes porteuses de deux significations différentes (Caverivière et Debene, 1988 : 84-85): dans la première conception, elles sont

résiduelles, se limitent aux espaces peu peuplés, sans organisation coutumière, et dont l'Etat prend un contrôle direct pour des opérations d'aménagement ; dans la seconde, elles permettent l'intervention directe de l'Etat dans des opérations d'aménagement et l'attribution des terres, et représentent le modèle souhaité, les zones de terroirs étant avant tout les espaces résiduels, ceux qui n'intéressent pas l'Etat, et/ou ceux où la force des pouvoirs locaux rend politiquement impossible une telle prise de contrôle direct.

« Plus de vingt ans après l'adoption de la loi 64-46, le conflit n'a pas été tranché entre ceux qui ont cru au rêve senghorien et ceux qui ont adopté une vision plus technocratique » écrivaient Monique Caverivière et Marc Debène en 1988 (p. 76). Sachant que ces deux visions s'opposent elles-mêmes aux revendications des détenteurs coutumiers et aux aspirations propriétairenistes de la bourgeoisie urbaine (Debène, 1986). Ces débats seront sous-jacents aux controverses qui ont jalonné les différents projets de réforme, depuis la fin des années 1990, et se sont cristallisés autour de trois points centraux.

Les Communautés rurales comme collectivités locales : centralisation et politisation de la gouvernance foncière

Les décrets d'application de la LDN confient la gestion des terres du domaine national au conseil rural qui est « l'organe représentatif des intérêts des habitants du terroir pour tout ce qui concerne l'utilisation du sol. Il gère les terres du domaine national sises dans le périmètre du terroir sous le contrôle des autorités définies à l'article précédent » (c'est-à-dire de l'administration territoriale et des services techniques de l'Etat (décret 64-673, art. 6). Dans un premier temps, c'est le Président de la Communauté rurale, nommé par l'Etat, qui gère directement les affectations foncières, sous un fort contrôle de l'administration territoriale, qui exerce un contrôle a priori sur les décisions du Conseil. Mais en pratique, les Communautés rurales n'ayant pas de statut légal avant la loi de décentralisation de 1972, les sous-préfets exercent une gestion directe des terres dans les premiers temps de la réforme, contribuant à mettre en place des habitudes qui s'institutionnalisent ensuite.

La loi de 1972 sur la décentralisation crée officiellement les Communautés rurales en tant que collectivités locales. Le conseil est élu sur base partisane, et ne comporte plus de représentants nommés. Ses prérogatives concernant l'exploitation de l'espace (couloirs de passage, vaine pâture, etc.) sont dès lors moins centrales, comme le montre la comparaison des décrets de 1964 et 1972 (il serait intéressant de savoir si et jusqu'où ces prérogatives ont été utilisées).

La victoire de la conception du ministère de l'intérieur (Le Roy, 1983a) représente ainsi une rupture avec l'idée d'autogestion locale du territoire, au profit d'une gestion des affectations foncières par un Conseil rural élu sur base partisane. Dans un contexte de « malaise paysan » lié à la chute des prix de l'arachide et aux débuts de la sécheresse, et d'effondrement des coopératives qui constituaient jusque-là les relais de l'Etat, offrir des postes élus aux notabilités locales est pour l'Etat une façon de renforcer son ancrage local tout en assurant un soutien de ces notabilités au parti socialiste, alors hégémonique. Pour Etienne Le Roy (1985), avec la mise en place des communautés rurales, la LDN a offert aux élus locaux, sous fort contrôle administratif et donc politique, des opportunités d'accumulation foncière et d'utilisation du foncier à des fins clientélistes, en fonction des clivages et alliances politiques locales.

Le pouvoir d'affectation : de la validation des ajustements dans les dotations foncières à l'octroi politisé de la reconnaissance légale

A travers ces glissements successifs, la fonction du pouvoir d'affectation a en effet totalement changé par rapport aux débats préalables. Dans les conceptions initiales d'une autogestion des dotations en terre des exploitations, à l'échelle des cellules rurales de base, l'affectation servait à acter de la répartition, faite de façon démocratique, des terres entre les membres des coopératives, et des ajustements de cette répartition en fonction des cycles domestiques et de l'évolution des besoins en terre qu'ils induisaient. Ce qui n'avait de sens que si l'ensemble des terres de l'espace concerné par ladite cellule était objet d'affectation. Il reste des traces de cette conception dans le décret n°64-573 du 30 Juillet 1964 d'application de la LDN.

Article 24 : « Dans l'année suivant la mise en place de chaque conseil rural, le Président procèdera, dans les conditions prévues aux articles 14 et 18, deuxième alinéa, à la première affectation des terres au profit des membres de la communauté rurale ».

Article 21 : « Les affectataires [sic : affectations] au profit de nouveaux membres de la collectivité rurale sont faites par prélèvement sur les terres non affectées, ou sur les terres désaffectées en vertu de l'article précédent » suppose que l'essentiel des terres ait été affectées.

Article 20 : « par délibération adoptée à la majorité des trois quarts de ses membres et approuvée par décret, le conseil rural peut décider la révision générale des affectations en vigueur dans le terroir, pour tenir compte de l'évolution des conditions démographiques, culturelles et économiques ».

Largement oublié, l'article 24 était central. Il prévoyait une affectation généralisée des terres, correspondant à une légalisation de l'existant, sur la base desquelles le jeu des désaffectations/réaffectations pourrait se mettre en place. Or, une telle affectation générale, qui devait constituer le début de la concrétisation effective des dispositions de la LDN, n'a jamais eu lieu. La propriété paysanne « coutumière » est largement demeurée « informelle », les affectations, d'ampleur très variée, étant limitée à des cas particuliers (Blundo, 1996). D'un côté, la majorité des détenteurs fonciers ne voyaient pas l'intérêt d'aller demander à cette nouvelle instance, parfois lointaine, de valider des droits qui étaient connus et reconnus de tous et, pour une part, ils refusaient de voir ces droits de quasi-propiété réduits au statut de simples droits d'usage. De l'autre, le PCR, nommé dans un premier temps²², était l'instrument de l'administration et, comme on l'a vu, un relais du pouvoir politique : « *le président du conseil rural est à la fois le mandant de sa collectivité et le représentant du pouvoir exécutif. Il sera d'autant plus enclin à servir l'Exécutif qu'il est sous la tutelle du sous-préfet, ordonnateur du budget de la communauté rurale* » (Diop et Diouf, 1990 : 53). Dès lors, il n'est pas étonnant que le pouvoir d'affectation soit en pratique devenu un réel pouvoir politique *d'accorder* des droits aux demandeurs, le cas échéant sur des terrains occupés coutumièrement mais non affectés, sur lesquels les détenteurs coutumiers ne pouvaient au mieux que bénéficier d'une indemnité. Là où la terre n'avait pas trop d'enjeux, ce pouvoir est resté largement théorique, les PCR ne voulant pas prendre le risque politique de déposséder des paysans, et leur intervention sur le foncier s'est principalement limitée au traitement des conflits (Blundo, 1996). Le pouvoir d'affectation était néanmoins activable dès lors que les enjeux devenaient forts et que le demandeur était politiquement puissant, ce qui a renforcé le pouvoir d'ingérence politisée dans le jeu foncier, caractéristique

²² Décret 64-573, article 12 : « Le Président du conseil rural est désigné pour trois (3) ans par le Gouverneur sur proposition du préfet après avis du C.E.R. et du comité départemental de développement ».

de la gouvernance foncière des communes identifiée depuis longtemps (Le Roy, 1985) et valable jusqu'à aujourd'hui (Touré, 2009a; Lavigne Delville *et al.*, 2023).

Cela a été particulièrement massif dans le delta du Sénégal, du fait de la mise en place de la LDN à partir de 1980, dans un contexte où de larges espaces étaient des pâturages : *« entre 1981 et 1983, suite à l'entrée en vigueur de la loi, on assiste à une véritable ruée vers les affectations de terre. Pour les deux communautés rurales de Mbane et Ross-Bethio (...), plus de 5 500 ha situés en bordure du lac avaient fait l'objet de demandes d'affectations à la date du 01.05.1983 [soit] en fait la quasi-totalité des terres irrigables en bordure du lac dans les deux communautés rurales concernées. Plus de 40 % de ces 5 500 ha font l'objet de demandes de la part de personnes (ou sociétés) non domiciliées dans les deux communautés rurales (...). Une part importante des demandes proviennent aussi de « non-paysans » : transporteurs, commerçants, marabouts, fonctionnaires retraités ou en service, techniciens des sociétés d'Etat (S.A.E.D.) ou agro-industrielles (C.S.S.) qui interviennent dans la zone. Les demandes venant d'agriculteurs de la zone sont le fait de « l'aristocratie » paysanne : chefs de villages ou membres de leur famille, présidents de coopératives, etc. »* (Mathieu *et al.*, 1986 : 232).

Cet usage pragmatique du pouvoir d'affectation est passé par des libertés prises avec plusieurs critères centraux, libertés entérinées par l'administration territoriale (*idem*) :

- le critère d'appartenance à la communauté rurale (qui faisait sens dans la conception « autogestionnaire » du terme, mais plus dans la conception de collectivité locale de 1972²³) : des acteurs externes peuvent sans problème obtenir des affectations. Dans certaines communes du delta du Sénégal ou du péri-urbain, les habitants se plaignent même de ne pouvoir obtenir d'affectations, réservées en pratique aux investisseurs externes ;
- le critère d'exploitation personnelle des terres : des marabouts, des entrepreneurs nationaux et internationaux, obtiennent des affectations ;
- le critère de mise en valeur : les désaffectations sont très rares, même sur des terres abandonnées ou même jamais mises en valeur.

« Vingt ans après sa promulgation les premiers bilans de la loi sur le domaine national insistent sur le caractère instrumental de cette réforme. Le contrôle étatique sur la terre avait pour but ultime d'établir les allégeances au parti État et non pas de sécuriser les producteurs (...) Ce pouvoir accru en termes d'allocation foncière, censé évincer les anciennes pratiques de patronage de l'État central, n'a pas véritablement amélioré les processus de distribution foncière dans la mesure où les réseaux clientélistes, qui liaient les préfets, sous-préfets et notables locaux, se sont perpétués dans un contexte où l'autonomie financière des collectivités locales ne s'est pas concrétisée » (Dahou et Ndiaye, 2008).

Une extension sous contrôle politique de la propriété privée

A travers l'interdiction de toute transaction, la LDN semble sanctuariser les terres rurales et les protéger du développement d'un marché foncier. Pour autant, l'idée selon laquelle la LDN empêcherait le développement de la propriété privée est lui-même discutable. D'une part, les détenteurs fonciers qui, à la date de la

²³ Et encore moins depuis la communalisation intégrale. On est résident dans une collectivité locale, on y est électeur, citoyen. Mais pas « membre ».

promulgation de la loi, avaient réalisé des constructions ou aménagements témoignant d'une mise en valeur permanente, ont disposé de la LDN de six mois pour demander la régularisation de leur propriété par immatriculation (art. 3)²⁴, ce qui a suscité de nombreuses demandes, qui se sont en pratique étendues largement au-delà de ce délai, du fait de la lenteur de leur traitement (Caverivière et Debene, 1988). Bien plus, des observateurs ont précocement souligné, pour s'en réjouir, que, même une fois cette procédure épuisée, l'extension de la propriété privée sur le domaine national restait possible. Ba écrivait ainsi en 1968 *« il semblerait donc, en ce qui concerne les particuliers, que le nombre des propriétaires fonciers ne doive plus changer après l'expiration de ce délai. Heureusement il n'en est rien. En effet, il existe encore deux procédures, au moins, permettant d'accéder à la pleine propriété sur les terres du domaine national. Il est ainsi prévu que l'Etat peut faire immatriculer ces terres à son nom. Or, après l'accomplissement de cette formalité, rien ne s'oppose à ce qu'il concède les immeubles concernés, conformément à la procédure prévue par l'arrêté n° 723/AD du 16 mars 1937 demeurant en vigueur, aux particuliers justifiant d'une occupation régulière, qui les auraient préalablement mis en valeur. Il est, d'autre part, prévu par l'article 481 du décret du 30 juillet 1964, portant code de procédure civile, que le créancier pourvu d'un titre exécutoire doit, préalablement à la saisie, requérir l'immatriculation des immeubles de son débiteur qui ne le seraient pas. Par ce biais, la propriété foncière peut également être créée au profit des particuliers sur les terres du domaine national »*. (Ba, 1968 : 60). On retrouve ici toute la logique d'une transition progressive à la propriété privée, via le passage par l'immatriculation au nom de l'Etat, perceptible dans la conception de la direction des domaines.

Il est vrai que l'essentiel des procédures de mutation domaniales allaient alors dans le sens du renforcement du domaine privé de l'Etat, comme le montre le schéma établi par Debène et Caverivière (1988 : 133) (voir Fig. 1). Plus qu'un gel de l'extension de la propriété privée correspondant aux titres fonciers émis au moment de la promulgation du texte, et aux procédures en cours que leurs bénéficiaires décident de poursuivre, l'effet de la LDN est donc davantage une limitation et un contrôle politique, via l'Etat, de cette extension, via l'immatriculation des terres et leur transfert à des acteurs privés via un bail emphytéotique. A cette époque en effet, toute vente d'un terrain immatriculé au nom de l'Etat devait passer par une loi, contrainte qui a été assouplie progressivement, pour les baux à usage d'habitation en 1987²⁵ et les baux à usage industriel et commercial en 1994²⁶.

²⁴ Délai étendu à deux ans pour les propriétaires d'immeuble ayant déjà fait l'objet d'un acte transcrit à la Conservation des hypothèques.

²⁵ Loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines,

²⁶ Loi 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial.

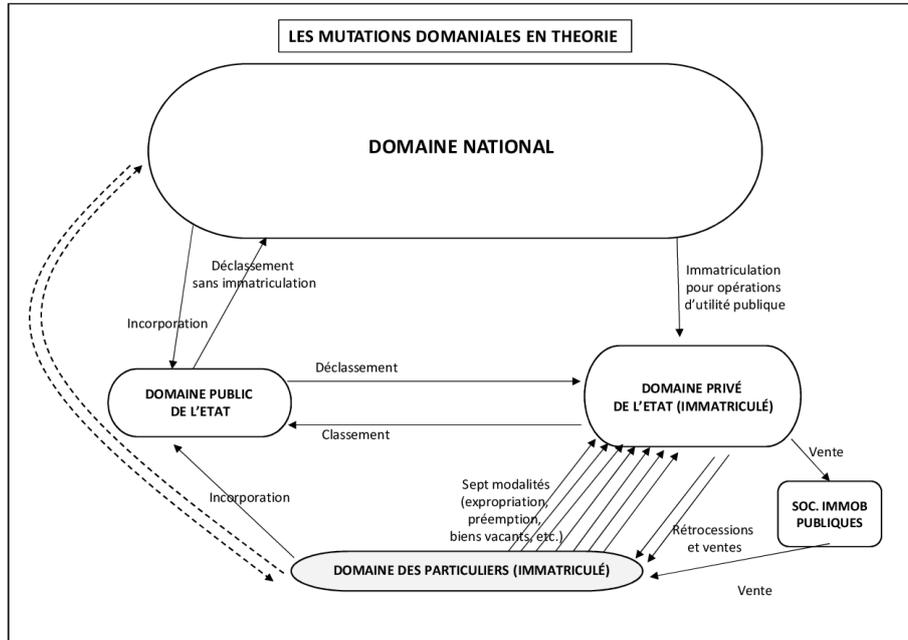


Figure 1. Les mutations domaniales (d'après Debène et Caverivière, 1988 : 139)

Parallèlement à cette possibilité, limitée en pratique aux acteurs maîtrisant les procédures et soutenus politiquement, les achats de terrains non immatriculés se poursuivaient, l'affectation formelle de ces terrains aux acquéreurs permettant de légaliser des ventes formellement illégales. Une double logique de développement de la propriété privée était donc à l'œuvre dès le départ, via l'immatriculation et via les achats de terrains coutumiers, poursuivant, sous une forme plus limitée, les dynamiques pré-existantes en périphérie de Dakar où les « jardiniers du dimanche » ont constitué des vergers et poulaillers (Diagne, 1990), et plus largement là où des acteurs disposant de moyens financiers y avaient intérêt. A Bambilor, en 1975, 92 vergers représentant 415 ha appartenaient à des « non-villageois », alors très loin du front d'urbanisation (Mackintosh, 1989 : 158). Au milieu des années 1970, dans la région du Cap Vert, les acteurs externes avaient déjà acquis la grande majorité des terres, le plus souvent par achat, et les agriculteurs familiaux n'exploitaient plus que 23 % des terres occupées par des acteurs privés (Bellot, 1988 : 27). Cette double dynamique s'est fortement accentuée avec la sécheresse, d'abord, puis à partir du tournant des années 2000, quand la ruée sur les terres s'est accentuée, et que l'administration foncière a instrumentalisé le cadre légal au profit de la propriété privée (Lavigne Delville et Diagne, 2023).

Le domaine national, opérateur d'une « transition ménagée » vers la propriété privée ?

Ce retour sur le contenu de la LDN et sur ses interprétations nuance l'image d'une législation qui aurait bloqué tout développement du marché. Elle l'a légalement limité, en faisant de l'Etat le passage obligé. Et elle n'a pas empêché, dans certaines zones au moins, le développement d'un marché foncier sur le domaine national, illégal mais en pratique camouflé sous forme de « cession des impenses » et légalisé par affectation au nouveau propriétaire, avec la complicité active des élus mais aussi de l'administration (Lavigne Delville, 2024).

Le flou durable entourant les trois dimensions cruciales de la LDN (statut de membre, mise en valeur et exploitation personnelle) est souligné de longue date, et répété en permanence par les observateurs qui la critiquent. Il est assez évident que la permanence d'un tel flou, 60 ans après, ne résulte pas que de légèretés bureaucratiques. Il joue un rôle stratégique. Dès le début des années 1980, en ce qui concerne le delta du Sénégal, Sidy Mohamed Seck (1981) a mis en avant la notion de « transition ménagée » vers les rapports marchands. Analysant les pratiques foncières autour du développement de l'irrigation, Paul Mathieu a repris cette notion et considérait dès 1990 que *« dans le domaine foncier notamment, les diverses attitudes fluctuantes et parfois ambiguës de l'Etat peuvent être analysées comme l'effet, non pas d'une inconséquence ou irrationalité juridique, mais au contraire comme une adaptation stratégique, c'est-à-dire politique, de la gestion foncière durant cette période (...) Pour assurer la stabilité sociale nécessaire à une transition "ménagée", la loi est utilisée par l'Etat comme une variable de décision prise en compte par les acteurs sociaux, plutôt que comme une règle rigide et contraignante. Si l'Etat lui-même utilise et adapte la loi de façon souple et dans une perspective de gestion du changement social dans la vallée, il ne faut donc pas s'étonner de ce que d'autres acteurs sociaux agissent de même. (...) Le sens du compromis, les accommodements - apparemment laxistes - avec la rigueur des règlements étatiques, les décalages entre pratiques réelles et principes de la loi, le mélange et la superposition des références et des légitimités foncières ne sont donc pas des accidents, des phénomènes marginaux ou des résidus irrationnels que l'analyse du développement pourrait négliger. Au contraire, c'est dans ces compromis et ces décalages que se réalise une part essentielle du processus de la transition/modernisation : la déstructuration dans le consensus, ou dans une certaine stabilité, de la société traditionnelle, et le remplacement de la logique de cette société par une nouvelle "règle du jeu" économique et social »* (Mathieu, 1990 : 51).

On peut actualiser et élargir l'analyse au péri-urbain contemporain : le pouvoir foncier sous contrôle étatique donné aux Présidents nommés de Conseils ruraux, puis aux Conseils eux-mêmes, et le jeu sur ces notions, permettaient finalement des évolutions progressives du contrôle coutumier des terres vers l'allocation à des acteurs externes au local et au marché, en fonction des rapports de force, du poids des régulations coutumières, de la force des intérêts externes, et du profil des élus locaux et de leurs différentes redevabilités. Les pratiques varient ainsi en fonction des configurations locales : les enjeux foncières dans la région (urbanisation, irrigation, pression foncière, poids de l'aristocratie foncière), les enjeux politiques et territoriaux dans la commune (en termes d'économie politique locale, de sources de taxes, d'intérêt pour l'Etat et les entreprises), le profil du personnel politique local (en termes familial et de statut social, de réseaux politiques et religieux, de trajectoire professionnelle et de liens au pouvoir central à Dakar). Ces différents facteurs se combinent et produisent différents équilibres politiques et différents degrés de politisation de la question foncière. Les contradictions institutionnelles, le flou dans la définition des catégories centrales de la LDN, ont historiquement permis et permettent encore au jeu foncier de s'adapter à la diversité des situations locales, à travers une gouvernance foncière très flexible et en même temps très sensible aux rapports de force. Le développement et la consolidation de pratiques en marge de la loi, ou même illégales, mais entérinées par l'administration territoriale, en font partie intégrante (Lavigne Delville *et al.*, 2023).

Réformer la LDN pour l'adapter à l'économie de marché ?

Si cette analyse est juste, comment alors interpréter les débats autour de la réforme de la LDN, vifs depuis la fin des années 1990 et l'apparente impossibilité d'aboutir à une réforme, malgré trois essais successifs ?

La loi de 1972 sur la décentralisation a eu pour but de tenter de renforcer la présence de l'Etat (et du parti) dans les zones rurales, en réponse au « malaise paysan » (Caswell, 1984) découlant de la chute du prix de l'arachide. Loin de l'orientation initiale autogestionnaire, elle a créé comme on l'a vu des collectivités dirigées par des élus (naturellement affiliés au PS à l'époque) ayant un large pouvoir sur le foncier et trouvant là des opportunités d'accumulation, sous contrôle étroit de l'administration. Le pouvoir politique a par ailleurs ouvert le jeu électoral pour diviser les oppositions, et résisté aux pressions à l'ajustement structurel, en manipulant les chiffres, pour préserver les sources d'accumulation et de redistribution clientéliste liées aux ressources publiques (Diop, 2009b). Comme le disent Diop et Diouf (Diop, 1992 : 19-20) « *la classe dirigeante a fait preuve d'une maîtrise relative dans sa capacité à manœuvrer les populations et les bailleurs de fonds pour assurer sa survie politique* ». L'enjeu était aussi la stabilité sociale : comme le disait le Président Abdou Diouf lui-même « *qui déclarait dans une interview au début de 1987, à propos des programmes d'austérité et d'ajustement financier préconisés par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International : "Dès le début des négociations, je leur ai dit : vous pouvez tout me demander, sauf de scier la branche sur laquelle je suis assis. Je ne le disais pas en termes de conservation du pouvoir, mais en termes d'équilibre politique et social de mon pays (...). Nous discutons ! Nous savons qu'il faut des sacrifices, mais pas tels que la marmite saute !"* » (Mathieu, 1990).

Le pouvoir a cependant dû accepter une libéralisation de l'économie et des mesures d'équilibre budgétaire à partir de 1979. Marqué par « *une corruption sans contrôle et une gestion néopatrimoniale* » (Diop et Diouf, 1992 : 26), l'ONCAD (office de commercialisation de l'arachide) est démantelé en 1980 (Caswell, 1984). En 1984, la Nouvelle politique agricole (NPA) (Ministère du développement rural, 1984), « *élaborée en étroite collaboration avec la Banque Mondiale* » (Duruflé, 1995) acte le retrait de l'Etat du secteur agricole, promouvant la réorganisation du monde rural en groupements de producteurs, la restructuration ou la dissolution des sociétés de développement régional, la restructuration du marché des engrais et la fin des subventions (Diouf, 1992 : 66). Mais c'est seulement dans les années 1990 que les programmes d'ajustements structurels sectoriels ont été mis en place. Le premier PASA (plan d'ajustement sectoriel agricole) couvre 1994-1997 et s'est télescopé avec la dévaluation du FCFA de 1994.

Libéralisation de l'économie et mise en cause rapide de la LDN : de la Nouvelle politique agricole au Plan d'action sur le foncier

La libéralisation de l'économie imposée par les plans d'ajustement structurels va être l'occasion pour certains acteurs de remettre en cause la LDN, considérée dès lors comme un frein à l'investissement. Au départ, cependant, « *les questions foncières ne semblent pas être les préoccupations premières des initiateurs de la nouvelle politique* » constatent en 1988 Caverivière et Débène (1988 : 497) qui notent cependant une interview d'Abdou Diouf en 1984 parlant de remembrement. De fait, le foncier n'est pas mentionné dans la NPA, centrée sur les coopératives et les subventions. C'est la réflexion sur l'après-barrage et le financement des aménagements hydroagricoles (démarrée au milieu des années 1980) qui (re)met le sujet à l'agenda. Les observateurs ont très tôt vu que la mise en avant de l'investissement allait transformer la question de la mise en valeur, et faire du capital un critère déterminant : « *A moyen terme, c'est donc le poids économique des acteurs et la maîtrise des moyens d'aménagement qui risquent de faire basculer encore plus la maîtrise et l'affectation des terres vers une mainmise extérieure* » (Mathieu et al., 1986 : 233).

Pour ceux qui n'acceptaient pas le compromis constitué par la LDN, la libéralisation de l'économie et l'après-barrage la rendent clairement caduque. Pour eux, le besoin d'attirer les investisseurs et de leur permettre de

sécuriser leurs investissements prône pour l'octroi de « droits réels », la limitation officielle aux « membres » de la communauté rurale pour mise en valeur personnelle sont dénoncés comme des obstacles. Pourtant, cette question était présente dès les débats sur la préparation de la LDN. Keba M'baye (1970 : 39) soulignait ainsi que le constat que *« l'extension des grands programmes d'investissement s'est heurtée, au Sénégal, à l'existence de droits fonciers diffus et non définis qui mettent en échec toute installation d'industries nouvelles ou d'exploitations agricoles à grande envergure »* a été un moteur de la réforme foncière de 1964.

Le fait que cette nouvelle donne de la politique économique mette en cause la LDN est ainsi discuté. *« Contrairement à certains qui souhaitent remiser la loi 64-46 du 17 juin 1964 au magasin des antiquités »* (idem), Caverivière et Debène promeuvent quant à eux une adaptation de la LDN : l'Etat pourrait immatriculer toutes les terres à son nom, mais ce serait faire de la LDN une simple étape transitoire, et serait contradictoire avec l'accent mis sur le désengagement et susciterait le rejet des agriculteurs ; il pourrait jouer sur l'équilibre entre zones de terroir et zones pionnières ; enfin, il pourrait renforcer les communautés rurales dans leur pouvoir d'affectation, en élargissant l'accès aux affectations aux investisseurs externes à la communauté rurale, moyennant un contrôle administratif accru sur les surfaces accordées. C'est cette option qui a leur faveur, étant donné que l'immatriculation par l'Etat et l'octroi de baux aux investisseurs repose sur une utilité publique *« pour le moins contestable »* (idem : 502) et crée une inégalité de statut avec les agriculteurs familiaux.

Inquiets de la ruée sur les terres et du risque de dépossessions des paysans, d'autres observateurs prônent aussi une réforme de la LDN, mais dans le sens d'un renforcement du contrôle du foncier par les communautés locales : *« sans aller jusqu'à prôner le retour aux coutumes sénégalaises de la dynamique foncière villageoise, nous pensons qu'il faut redonner au village son autonomie foncière, ce qui lui permettra de mieux gérer au nom de l'intérêt collectif ses terres »* et de se protéger de la politisation des conseils ruraux, *« la réforme des Communautés rurales dans le sens d'une simple structure de gestion des conflits entre collectivités rendrait la réforme plus adaptée »* (Traore, 1992 : 18). Il conviendrait pour lui de donner *« au paysan plus qu'un simple droit d'usage, mais un droit qui lui permettrait de se garantir contre la constitution de grands domaines privés qui les mettraient à l'écart des grands projets qui leur étaient destinés »* (idem : 19).

En pratique, apparemment sous pression de la Banque mondiale qui prônait à cette époque le désengagement de l'Etat (Sow, 2012a : 107), l'Etat reverse en 1987 les terres pionnières du département de Dagana (cœur des aménagements hydro-agricoles) dans les zones de terroir, les attributions étant maintenues sur les parcelles suffisamment mises en valeur²⁷. En 1996, l'acte 2 de la décentralisation est censé renforcer l'autonomie des collectivités locales, mais contient plusieurs mesures qui renforcent le pouvoir de l'Etat sur les terres du domaine national (Synergie Consulting, 1996 : 90-96). Dans le cadre du Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA) négocié avec la Banque mondiale, le gouvernement du Sénégal s'engage à *« définir et mettre en place un cadre juridique assurant la sécurisation foncière des exploitations agricoles ; favoriser la création d'un cadre incitatif à l'investissement privé »* (République du Sénégal, 1995 :

²⁷ Il reviendra partiellement sur ce transfert avec le code des collectivités locales de 1996 : l'article 27 de la loi 96-07 « dispose que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un "aménagement spécial" restent sous la gestion directe de l'Etat » (Synergie Consulting, 1996 : 92) sans que ce que signifie « aménagement spécial » soit défini.

3). Il commande à cet effet un Plan d'action sur le foncier (intitulé « plan d'action sur le foncier pour une gestion durable des ressources naturelles » dans la LPDA)²⁸.

Le rapport du Plan d'action foncier (PAF) se situe explicitement dans le cadre de la LPDA qui promeut entre autres la sécurité alimentaire et l'investissement privé, national ou international (Synergie Consulting, 1996 : 23)²⁹. Il commence par un état des lieux des enjeux du secteur agricole intitulé « pourquoi un PAF », et poursuit par un bilan de la production agricole, sans que le lien entre performances et modalités d'accès à la terre soient explicités. Le bilan du système foncier souligne que la LDN permet un accès gratuit à la terre, tout en permettant à l'Etat de la mobiliser à faible coût, du fait qu'il peut proposer un terrain équivalent ou n'a sinon que des impenses à indemniser. Il pointe à son tour les limites bien connues : l'accès à la terre est réservé aux membres de la communauté rurale, qui n'ont pas toujours les moyens d'investir ; ils n'ont pas accès à la garantie bancaire ; la gouvernance foncière des communautés rurales est politisée. *« Si l'on se réfère aux Décrets relatifs aux règles d'affectation et de désaffectation des terres du Domaine national, on constate que les personnes qui ne résident pas à l'intérieur du périmètre de la Communauté rurale sont exclues de l'affectation des terres. Cette disposition constitue un élément de blocage des investissements »* (p.99 souligné par moi), point qui est souligné par certains acteurs privés.

Les auteurs consacrent cependant 4,5 pages aux pratiques : *« dans la gestion réelle des terres, la loi sur le domaine national n'est pas appliquée par les acteurs qui mettent en œuvre des stratégies d'innovation qui sont autant des stratégies de contournement de difficultés et d'adaptation des lois au contexte local »* (idem : 100). En particulier, *« dans la pratique, les Conseillers procèdent à des affectations au profit de personnes non résidentes, en raison de leur influence sociale, religieuse ou politique. Des organisations paysannes servent d'opérateurs fonciers en se faisant affecter des terres qu'elles rétrocèdent aux adhérents organisés en GIE qui peuvent être des non-résidents (en particulier des citoyens), des catégories sociales faibles (jeunes, femmes etc..). L'accès au foncier de ressortissants urbains, des pauvres et groupes marginaux s'est fait dans le delta à travers quatre principales organisations qui comptent un minimum de 300 GIE par organisation »* (p. 101). Diverses pratiques, dont le faire-valoir indirect, permettent de contourner l'obligation de mise en valeur personnelle. Les demandes d'affectations peuvent cacher des stratégies de protection du foncier. Des arrangements originaux existent avec des investisseurs : *« dans les zones à forts potentiels de production (Delta et vallée du fleuve Sénégal) des familles détentrices de terres s'associent à des entrepreneurs privés pour une mise en valeur commune (joint-venture) de leurs terres. Plusieurs formules sont proposées allant de la création commune d'un GIE, au financement des aménagements et intrants par l'étranger suivis de partition des parcelles, mais ces associations ne sont pas formalisées (base orale) et sont souvent sources de problèmes quand une des parties veut remettre en cause le contrat »* (p. 102). Enfin, un marché foncier de l'achat-vente se développe : *« compte tenu de l'inaliénabilité de la terre et de l'interdiction officielle de transaction commerciale, on voit apparaître des stratégies de contournement auxquelles les conseillers ruraux sont liés et qui consistent à intégrer dans la vente des investissements fait sur la terre (aménagement, construction, etc.), le coût de la terre. La loi autorise en effet un dédommagement pour les impenses en cas*

²⁸ Etrangement, la LPDA, datée d'avril 1995, parle déjà des recommandations du PAF qui n'a été finalisé qu'en octobre 1996...

²⁹ Le rapport commence par un état des lieux des enjeux du secteur agricole intitulé « pourquoi un PAF », sans que le lien entre ces enjeux et le levier foncier soit clairement identifié. Il continue par un bilan de la production agricole, sans que là encore le lien entre performances et modalités d'accès à la terre soient explicités.

de désaffectation. Cette opportunité est exploitée en particulier dans les Niayes et dans la région de Saint Louis » (p.104).

Tout en entérinant la nécessité d'une réforme, la conclusion du bilan est nuancée : *« à l'évidence un constat se dégage : le système foncier actuel est contre-performant, inadapté et il n'est pas acceptable de maintenir le statu quo. Par contre, quand on envisage les alternatives, il y a deux courants qui s'opposent : le maintien suivant plusieurs variantes de la domanialité nationale et la privatisation des terres. La nouvelle dynamique foncière qui consiste à agiter fortement l'hypothèse « d'étendre le domaine privé de l'Etat qui pourra alors immatriculer des terres et les réaffecter » est certainement une innovation majeure par rapport au régime de la domanialité nationale. Cette démarche laisse sceptiques ceux qui pensent que la marche forcée vers la propriété individuelle des terres aura pour effet de précipiter l'accaparement des terres par des propriétaires absentéistes et de multiplier le nombre de paysans sans terres, ou pire encore, l'implantation de grandes exploitations riches autour de poches de pauvreté paysannes. Les auteurs de cette réflexion sont d'autant plus pessimistes qu'ils ne sont pas convaincus de l'efficacité de la procédure qui fait de la terre un bien, un objet de garantie bancaire. (...) La politique d'ajustement structurel recommande la libéralisation, la privatisation, la responsabilisation des collectivités locales. Aussi des forces centrifuges sont-elles en train de créer un nouveau paysage. Les mutations récentes sont rapides mais elles sont surtout diffuses et risquent de déborder la puissance publique s'il n'y a pas une volonté d'organisation, de mise en cohérence et d'arbitrage. En conséquence il est urgent de définir des options claires, démocratiques qui tiennent compte de la sociologie du milieu » (p.106-107).*

Loin de l'image souvent associée au PAF, vu comme un rapport visant à légitimer la privatisation des terres, les auteurs sont donc mesurés dans leurs analyses. Ils soulignent les intérêts potentiellement divergents de l'Etat (qui a investi dans des aménagements et doit rembourser ses emprunts), des *« occupants fonciers traditionnels »*, qui tirent des terres *« la totalité du moins l'essentiel de leurs moyens de subsistance et entendent donc bénéficier en priorité des investissements réalisés »*, des migrants de ces zones qui *« entendent retrouver "leurs" terres afin de les mettre en valeur »* et des *« opérateurs économiques étrangers à la zone, nationaux ou non, susceptibles de rentabiliser au mieux les investissements réalisés et qui expriment un fort besoin de sécurité »* (Synergie Consulting, 1996 : 84-85). Ils marquent leurs distances par rapport à la volonté de certaines instances étatiques d'immatriculer l'ensemble des terres : *« L'Etat et des structures dans lesquelles il est partie prenante (MEAVF, CAB), anticipent ou promulguent des textes à implication foncière indirecte mais qui sont éloquentes. Ils augurent déjà d'une ère de privatisation avec possibilité d'immatriculation et de réaffectation par l'Etat (...) L'approche de la propriété individuelle est alors proposée comme une solution de sortie de crise en contradiction avec la stratégie de conservation du patrimoine foncier pour les générations futures »* (idem : 4). Ils soulignent l'intérêt d'une partie des innovations locales : *« il y a des pratiques foncières souterraines, diversement appréciées ; il s'agit pour certains, de dériver et pour d'autres d'innovations populaires adaptatives, possibles grâce à la souplesse de la loi 64-46 » ; p.107.* Ils mettent surtout en avant des enjeux d'intérêt général : *« l'un des défis majeurs d'un plan d'action foncier est de garantir une préservation des ressources de base pour les générations futures »* (p.24).

De ce point de vue, le Code des collectivités de 1996, tout juste promulgué, inquiète manifestement les auteurs. Le rapport lui consacre plus de 6 pages : *« une analyse attentive des dispositions foncières et domaniales contenues dans les lois du 22 mai 1996 dites "Lois de la Décentralisation" montre qu'elles bouleversent profondément les principes mêmes du système foncier sénégalais ».* Certes, *« l'article 11 de la loi 96-06 pose le principe d'une possibilité de transfert par l'Etat aux collectivités locales des prérogatives (propriété, gestion ou cogestion) qu'il exerce sur tout ou partie de son domaine. Une lecture rapide peut*

laisser croire à un accroissement du pouvoir foncier des collectivités ». Cependant, c'est une possibilité, qui dépend du bon vouloir de l'Etat, et surtout, « l'Etat se réserve le droit de reprendre tout ou partie de ces biens sous les seules conditions de l'existence de "motifs d'intérêt général" et du "remboursement des impenses" » (p.90). « L'alinéa 2 de l'article 24 de la loi 96-07 (...) dispose que les collectivités locales sont consultées sur les projets et opérations que l'Etat initie sur le domaine national (...). Toutefois, l'Etat prend seul la décision et en informe les collectivités. Le conseil rural perd donc la maîtrise de l'administration des terrains d'assiette de ces projets et opérations bien qu'ils relèvent normalement de sa compétence, cela, sans que l'Etat ait à transférer ces terres dans son domaine privé, donc à démontrer l'existence d'une situation justifiant l'immatriculation. (...) La domanialité nationale est vidée de son sens dans la mesure où les décisions les plus importantes relatives à l'utilisation des terres sont prises directement par l'Etat et sous sa seule autorité » (p.92). Enfin, l'Etat reprend le contrôle des parties des anciennes zones pionnières « qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial » (art.27), ce qui « de facto, soustrait au pouvoir foncier local toutes les terres qui présentent un intérêt économique » et « affranchit l'Etat de l'obligation de respecter les conditions et procédures conçues pour permettre un contrôle juridictionnel et législatif des décisions de l'Administration en matière foncière » (Synergie Consulting, 1996 : 91-92).

Bref, « au-delà du discours avancé et de la terminologie retenue, c'est le principe de la domanialité nationale et de la gestion des terres par les collectivités locales qui se trouve remis en cause. L'ensemble des dispositions adoptées modifie indiscutablement la portée du corpus juridique en vigueur. Les pouvoirs publics semblent donc avoir choisi l'une des solutions précédemment envisagées au cours des multiples réflexions conduites au Sénégal depuis quelques années dans des cadres divers. (...) Les textes nouveaux entérinent l'idée d'une inadéquation du régime en vigueur à l'évolution de la problématique foncière. La solution retenue réside dans un très important renforcement du pouvoir foncier de l'Etat au détriment de celui des conseils ruraux et plus largement des collectivités locales (...). En réalité, plus que celle du rôle de l'Etat, c'est la perception du domaine national qui s'est radicalement transformée. En effet, conçu dans les années 1960 comme un outil de développement, le domaine national est désormais perçu - même si cela n'apparaît pas toujours justifié - comme un frein au développement dans le contexte actuel. Dès lors, l'approche nouvelle consiste à faire du pouvoir foncier de l'Etat non plus un instrument de contrôle et de régulation de l'administration du domaine national par les collectivités locales, mais le moyen d'organiser la marginalisation de la domanialité nationale. Au fur et à mesure de la réalisation par les pouvoirs publics des aménagements structurants, le domaine national a vocation à devenir un régime d'exception tandis que l'appropriation foncière deviendrait le régime de principe » (p.94).

Or, pour les auteurs, s'il faut ouvrir l'accès à la terre au-delà des ayants droits autochtones, il ne s'agit pas de promouvoir aveuglément l'agrobusiness : « Il n'est pas discuté que les investissements réalisés par l'Etat doivent bénéficier à la Nation toute entière et non seulement aux occupants des zones concernées, d'ailleurs souvent trop peu nombreux pour les faire fructifier. Mais cela ne doit et ne peut se faire que dans le respect des droits de la population locale et en accord avec elle. Concrètement, tout doit être mis en œuvre pour que les investisseurs bénéficient non seulement de la légitimité juridique mais aussi de la légitimité sociale. Un équilibre doit donc être recherché entre l'intérêt des occupants actuels, la prise en compte de leurs besoins à venir, le retour éventuel dans la zone des occupants originaires, "émigrés économiques" et les nouveaux venus porteurs de projets divers » (idem : 85).

Les controverses du tournant des années 1960 sur les objectifs à donner à la politique foncière, entre gouvernance locale, étatisation et privatisation, se retrouvent ainsi dans les débats sur le PAF au milieu des années 1990, dans un contexte marqué par un accent plus fort sur l'investissement et une volonté de l'Etat

de revenir sur le dessaisissement partiel du contrôle foncier qu'il avait accepté en 1987. Les rédacteurs du PAF prennent clairement leurs distances vis-à-vis de la pression à l'immatriculation généralisée et à la marginalisation du domaine national que représente le Code des collectivités locales. Le cadrage proposé pour les propositions paraît de ce fait étonnamment en décalage avec le diagnostic.

Les cadrages des tentatives successives de réforme : la continuité d'une volonté de contrôle étatique des terres

En politique publique, le cadrage (framing) est « *défini comme une manière de regarder le monde* » (Chailleux, 2016 : 521), produit par les institutions étatiques, et « *objet de la lutte entre les différents acteurs qui cherchent à imposer leur définition des enjeux* ». La légitimité des solutions tient en effet à leur cohérence avec la façon de poser le problème, elle-même liée aux cadres cognitifs et aux intérêts de ceux qui le définissent. Ces cadrages visent à donner le cadre du débat, et donc les limites du pensable et du discutable. Ils peuvent être contestés, et subir des « débordements » (Callon, 1999), des analyses ou des points de vue qui non seulement sortent du cadre, dépassent les bornes qu'il fixe, mais le remettent en cause. Ce concept nous permet de mettre au jour le cadre de raisonnement au sein duquel s'inscrivent ces projets successifs.

Les trois options du Plan d'action foncier

Le Plan d'Action Foncier s'inscrit dans le cadre légal existant, et prend acte des innovations récente du Code des collectivités, sur lequel il prend appui, tout en les ayant critiquées juste avant.

Le PAF propose trois scénarios, ou trois options, avec chacune des composantes ou des variantes, qu'il présente et dont il discute les avantages et les risques :

- le statu quo
- l'option libérale qui, « *tenant compte de l'évolution générale (ajustement structurel, ajustement financier, développement de l'économie)* » prévoit que « *les terres du domaine national sont destinées à passer au secteur privé* » (p.110). Elle peut passer par la co-existence de deux composantes », l'une, sortie du domaine national et directement gérée par l'Etat, correspondant aux « zones d'aménagement spécial » prévues par le Code des collectivités, ce qui demeure dans le domaine national pouvant rester en l'état (l'Etat immatriculant au cas par cas) ou bien être transformé en domaine privé des communautés rurales, celles-ci octroyant les terres en propriété privée aux demandeurs.
- l'option mixte, qui « *s'efforce de favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur maintenant leurs pouvoirs d'attribution* » et comporte trois variantes, « *caractérisées par différents degrés de compétence respectives de l'Etat et de la communauté rurale* » (p.111). L'option mixte repose sur le pouvoir d'immatriculation de l'Etat. Celui-ci peut immatriculer toutes les terres au nom des collectivités.

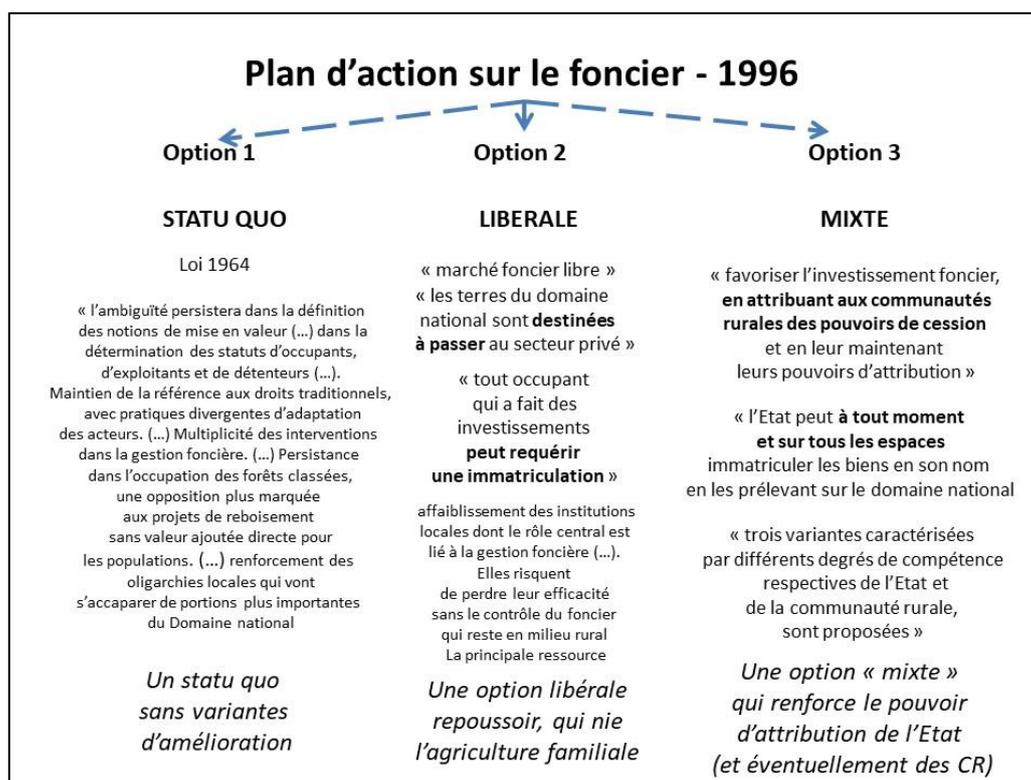


Figure 2. Les options proposées par le PAF (élaboration : auteur à partir de Synergie Consulting (1996))

Pour les auteurs, le statu quo ne résout aucun des problèmes identifiés. L'option libérale « *présenterait des avantages certains dans la mesure où elle simplifie les procédures d'accès et peut permettre le développement des investissements. Elle présente cependant de gros risques et introduit beaucoup d'incertitudes qu'il serait très difficile et onéreux à résoudre. Les impacts écologiques et sociaux sont difficiles à contrôler. En outre, bien que conforme aux évolutions en vue d'une libéralisation de l'économie, elle va à l'encontre des politiques actuelles de décentralisation et de responsabilisation des populations à la base* » (p.118)³⁰. C'est donc l'option mixte qui a la faveur des auteurs du PAF, elle-même laissant place à différents équilibres en fonction des variantes.

³⁰ On notera au passage que cette option ne consiste pas à transformer directement les droits d'usage en propriété privée : la privatisation passe toujours par l'Etat ou les collectivités, et donc par un pouvoir politique.

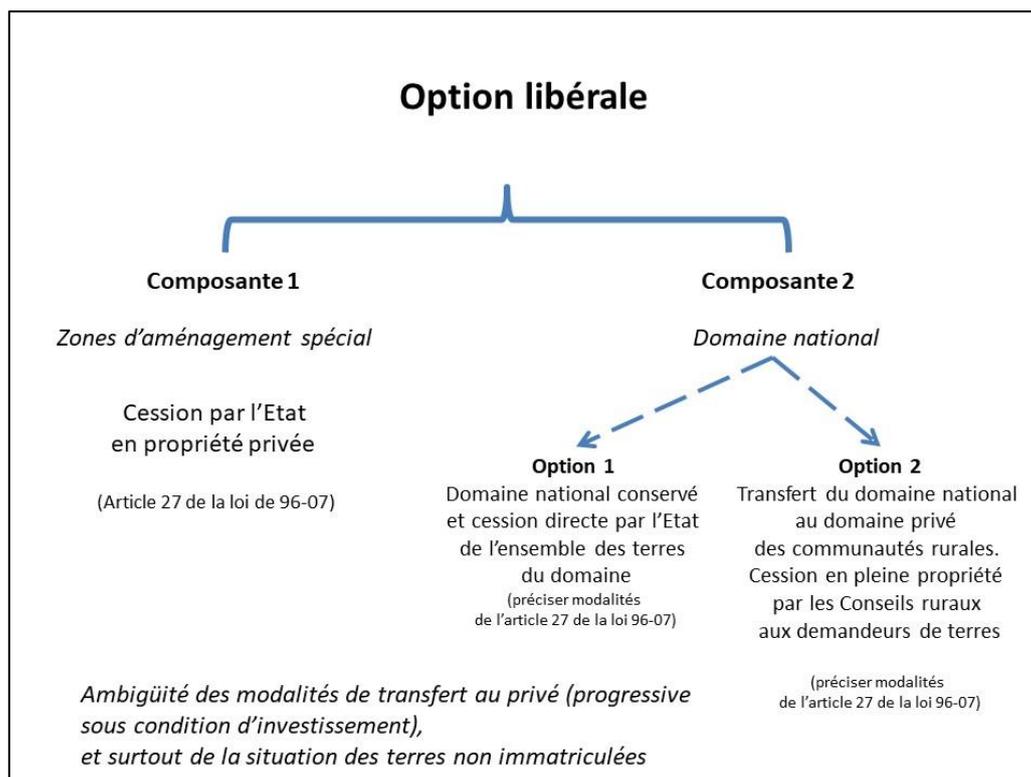


Figure 3. L'option libérale (élaboration : auteur à partir de Synergie Consulting (1996))

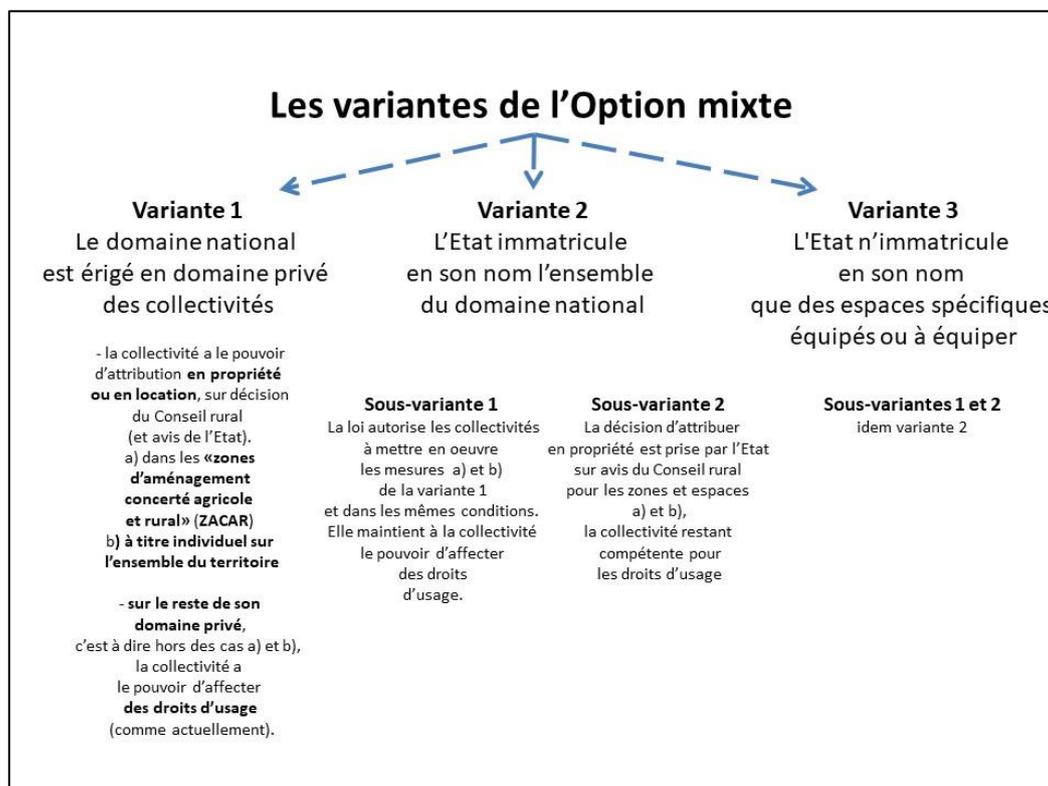


Figure 4. Les variantes de l'option mixte (élaboration : auteur à partir de Synergie Consulting (1996))

Mais ce qui est frappant est que le PAF ne propose pas d'innovation juridique. Même dans la version « libérale », censée être la plus radicale, il ne s'agit pas de transformer directement les droits d'usage en propriété privée : la privatisation passe toujours par l'Etat ou les collectivités. L'ensemble des options et variantes proposées s'inscrivent dans le cadre légal existant où des instances politiques (Etat et/ou collectivités locales) jouent un rôle central d'attribution des terres. En pratique, elles explorent un champ des possibles au sein de celui-ci, en jouant sur :

- la place laissée au domaine national, l'immatriculation pouvant porter sur sa totalité, ou seulement sur des « zones d'aménagement concerté agricole et rural » (ZACAR) ressemblant à l'ancienne catégorie de zones pionnières ;
- le bénéficiaire de l'immatriculation (l'Etat ou les collectivités locales) et les modalités de cession de la propriété par ces instances publiques aux acteurs privés.

Les propositions du PAF ont été restituées aux organisations paysannes et aux associations d'élus locaux qui ont fait part de leurs réserves (Touré *et al.*, 2013; Richebourg, 2019). L'APCR (Association des présidents de conseils ruraux) note, lors des ateliers régionaux qu'elle a organisés, les propositions portaient d'abord sur des aménagements de la LDN : ouvrir l'accès aux affectations aux non-résidents, dans des zones pré-identifiées, sur la base de conventions donnant une priorité à l'embauche aux habitants et définissant les conditions de retrait éventuel de l'investisseur; contrat de bail accordé par la CR pour les gros investissements nécessitant une sécurité juridique ; création de titres fonciers ruraux pouvant permettre l'accès au crédit, avec « *des restrictions au conseil rural qui ne pourrait attribuer des droits de propriété privée que dans certaines conditions et limites* » ; instauration de frais de bornage et développement de la fiscalité foncière locales ; réalisation d'un cadastre rural (p.13-16). Devant choisir entre les options proposées, l'APCR rejette le statut quo et l'option libérale, qui supprime toute responsabilité aux communautés rurales et choisit donc – plutôt par défaut si on lit bien - l'option mixte dans sa variante 1, qui propose « *l'érection du domaine national en domaine privé des collectivités locales qui y exercent des pouvoirs d'affectation, de désaffectation et de cession en propriété privée sur décision du Conseil rural, après avis de l'Etat* » (p.24). Face aux menaces qu'elles représentent pour l'agriculture familiale, le CNCR demande du temps pour consulter sa base et engage un large processus d'élaboration concerté de propositions paysannes. Les élections présidentielles de 2000 approchant, ce dossier brûlant a été mis sous le tapis par le gouvernement.

Le CNCR poursuit sa réflexion, dont les résultats seront validées en 2004 (Benkahla *et al.*, 2011). Issues d'un travail de réflexion et de concertation à différentes échelles, associant organisations paysannes et élus locaux, les propositions paysannes (CNCR, 2004a; b) proposent la consolidation des droits d'usage, avec héritage automatique, création d'un marché des droits d'usage limité à la communauté rurale, mise en place d'une fiscalité foncière locale donnant des moyens aux CR pour des aménagements.

Le conflit sur la LOA et la CNRDT

Le dossier sera réouvert au début de la présidence d'Abdoulaye Wade, qui affiche une claire priorité à l'agrobusiness et encourage l'administration à donner des terres aux fonctionnaires³¹. Un groupe de travail au

³¹ « *Après l'appel du Président de la République pour un retour à la terre, toutes les autorités politiques se sont ruées vers les zones rurales. Le Président Wade avait élaboré en 2008 une circulaire qui invitait chacune des communautés rurales du pays à mettre une superficie de 1.000 hectares à la disposition de ce programme [GOANA]. Il a été spécifié qu'il fallait prioritairement accorder la terre à ceux qui en avaient les moyens, ouvrant ainsi la voie à des attributions massives au bénéfice de dignitaires politiques et religieux. D'ailleurs, le Président avait même déclaré que : « Les Ministres, les*

sein du Ministère de l'économie et des finances, mis en place en 2001, a produit un projet de réforme qui, bien qu'examiné en conseil des ministres, n'a pas été rendu public (IPAR, 2014a). A partir de 2002, le Gouvernement a engagé le processus d'élaboration d'une Loi d'orientation agricole (LOA), très centrée sur l'agrobusiness, qui proposait de mettre les terres du domaine national sous la responsabilité « *d'une Agence de l'Espace Agricole (AEA) qui devait prélever les terres du domaine national (après consultation des communautés rurales) pour les céder à des exploitations agricoles, commerciales et industrielles, sur la base de contrats d'une durée de quinze à cinquante ans* » (IPAR, 2014b).

Cette mesure a suscité une forte opposition, des organisations paysannes – qui venaient de présenter leurs propositions - comme des élus locaux et des bailleurs de fonds. Faisant preuve d'une forte capacité de mobilisation, les OP ont obtenu que le champ soit élargi à une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), qui reconnaît l'exploitation agricole familiale et le pastoralisme comme mode de mise en valeur. La LOASP recherche aussi un équilibre entre agrobusiness et agriculture familiale, sans que les priorités soient établies ni les modes d'articulation précisés : « *Les orientations du secteur agricole portent sur la création d'un environnement attractif et incitatif en milieu rural qui vise la transformation de l'agriculture familiale, en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale, par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés, diversifiés, durables et respectueux des ressources naturelles. Elles visent aussi à favoriser l'émergence d'un entrepreneuriat agricole et rural. Pour ce faire, le développement agro-sylvo-pastoral passe par une stratégie de diversification des productions agricoles, l'augmentation de la productivité et de la compétitivité des exploitations agricoles sur une base durable, avec comme stratégie d'accompagnement, le développement d'une économie non agricole en milieu rural* » (exposé des motifs de la LOASP, cités dans Touré et Seck, 2005 : 51-52).

Dans la LOASP, le volet foncier est limité à deux articles. L'article 22 affirme que « *la politique foncière repose sur les principes suivants : la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales, la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables, la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit* », reprenant les revendications paysannes tout en affirmant l'importance de coupler « *la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales [et] l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture* ». Le second prévoit qu'une loi foncière agricole sera élaborée dans les deux ans.

La Direction de la prévision et des statistiques (DAPS) du ministère de l'agriculture est alors chargée de l'élaboration de ce texte (DAPS, 2005). Favorable à l'agriculture familiale, elle engage une concertation avec les experts du monde rural et les représentants des organisations paysannes. Elle a à peine commencé ses travaux qu'elle apprend la mise en place par le Président Wade d'une Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT). Malgré une tentative pour devancer la CNRDT et lui proposer des solutions pour le monde rural, elle doit cesser ses travaux.

Composée de juristes et d'administrateurs, et présidée par un professeur de droit, la CNRDT travaille dans l'opacité. Ses rendus n'ont jamais été rendus officiellement publics. Daté de 2008, le document 3 « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* » a néanmoins circulé. Il considère que « *l'ère de la mondialisation (...) implique un toilettage de la loi 64-46 avec pour principale innovation la privatisation au profit de l'Etat, de certaines dépendances du domaine national* » (p.3). Pour la CNRDT, la privatisation

hauts fonctionnaires, les directeurs et cadres de société sont invités à cultiver au moins 20 hectares et le plafond n'est pas limité » (Sow, 2012a : 70).

est « *la véritable panacée* » (p.3) mais pas n'importe laquelle : la commission disqualifie la privatisation au nom de particuliers, comme productrice d'exclusion et de paysans sans terre, et celle au nom des communautés rurales inacceptables au vu des pratiques d'affectations actuelles. Bien plus, « *l'Etat n'aurait plus un droit de regard sur l'administration des terres ; pour la réalisation de ses projets publics, l'Etat pourrait se retrouver en situation de demander l'autorisation d'occuper une dépendance du domaine privé de la collectivité locale, aux conditions financières et de droit fixées par celle-ci ; il y aurait un manque à gagner substantiel pour l'Etat en matière de ressources générés par l'occupation du domaine* » (p.6).

Dès lors, « *la solution pratique qui nous semble la plus conséquence reste la privatisation de certaines terres au profit de l'Etat* ». « *L'Etat demeure l'institution la plus outillée pour une administration efficace du foncier. En effet, il peut empêcher, d'une part son accaparement par les détenteurs de capitaux et, d'autre part le confinement des paysans au rôle de simples ouvriers agricoles* » (p.7). Certes, mais il peut aussi, comme il l'a montré, utiliser ce pouvoir dans une logique discrétionnaire et clientéliste, attribuer des surfaces énormes (comme le montreront les nombreux cas d'accaparements fonciers sous la Présidence d'Abdoulaye Wade) et l'octroi de baux à des privés sur de grandes surfaces a évidemment les mêmes effets en termes de concentration foncière et de paysans sans terre.

La proposition consiste à inclure directement les zones pionnières et les zones urbaines du domaine national, dans le domaine privé de l'Etat, et à créer au sein des zones de terroir « *de vastes zones d'investissements* », en identifiant dans chaque communauté rurale les sites devant accueillir aménagements hydro-agricoles et grandes exploitations, pour les immatriculer d'un seul bloc, et ainsi éviter de multiplier les procédures *et répondre en temps réel aux demandes des investisseurs privés* » (p. 10). Ceux-ci pourront bénéficier de baux emphytéotiques ou d'une cession directe. Les occupants désaffectés recevront une indemnité pour la perte de leurs terres, et pourront continuer une agriculture de subsistance dans les zones qui leur sont réservées, c'est-à-dire « *l'assiette et le périmètre d'extension des villages et des exploitations individuelles ou familiales des habitants* », qui demeureront régis par la LDN et les conseils ruraux.

Loin d'une privatisation (au sens de changement du statut légal des terres, ou bien de transfert à des acteurs privés), ce qui est proposé est avant tout une étatisation, une prise de contrôle massive par l'Etat de l'essentiel du domaine national, ne laissant aux habitants des zones de terroir qu'une portion congrue, limitée à l'existant avec une marge d'extension qui sera vite dépassée par l'accroissement démographique, et où de plus l'Etat pourra continuer à immatriculer « *pour la réalisation d'opérations d'utilité publique légalement déclarées* » (p.12). Cyniquement, le rapport précise que cet espace a d'abord pour but de permettre aux villageois de se loger, et que « *en ce qui concerne la zone d'activités rurales réservées, c'est une manière de respecter la philosophie de ceux qui soutiennent mordicus que le développement à la base ne peut prospérer que par l'agriculture de type familiale qui, forcément, n'a pas besoin de droit réels pour sa performance* » (p.12).

La proposition de la LOA de donner tout pouvoir d'attribution du foncier à une agence étatique correspondait en pratique à englober tout le domaine national dans la composante 1 de l'option libérale (voir figure 2.3). Face à l'opposition rencontrée, le régime a changé son fusil d'épaule et tenté avec la CNRDT de légitimer une option qui ressemble à l'option libérale du PAF, option 1, avec co-existence des deux composantes, la composante 1 (terres immatriculées au nom de l'Etat) ayant vocation à regrouper l'essentiel des terres rurales, la composante 2 (le reste du domaine national) étant réduit à sa portion congrue³² (voir schéma).

³² Ou, ce qui revient presque au même, l'option mixte, variante 3, sous-variante 2.

Bien que n'ayant pas été officialisé, ce rapport sert de boussole à l'Etat, tandis que la perspective d'une loi foncière agricole est enlisée. Ainsi, lors du Conseil présidentiel sur l'investissement tenu en juin 2010 à Dakar, il a été fait référence à la création d'une « Structure chargée de l'aménagement foncier et de l'équipement rural », afin de favoriser et de sécuriser les investissements privés dédiés au secteur rural (IPAR, 2014b). Si celle-ci ne voit pas le jour, d'autres agences ont été très tôt mises en place : l'APIX (Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux, fondée en 2000) facilite l'installation des entreprises, y compris dans leur accès au foncier ; l'APROSI (Agence d'Aménagement et de Promotion des Sites Industriels, fondée en 2022) installe différentes zones industrielles dans le pays. De nombreux conflits sont déclenchés par des affectations massives de terre par les Conseils ruraux, sous pression politique de haut niveau (Africa, 2011; Faye *et al.*, 2011).

Le montage PDIDAS et le cadrage initial de la CNRF

Arrivé au pouvoir en 2012, le Président Macky Sall relance à son tour la réforme foncière, en lien avec les réflexions menées au cours de la préparation du PDIDAS (Projet de développement inclusif et durable de l'agro-business au Sénégal), financé par la Banque mondiale et signé en 2013. Ce projet tente de favoriser l'agro-business dans le delta du Sénégal en négociant la mise à disposition d'assiettes foncières par les paysans, assiettes ensuite attribuées pour moitié à des entreprises par appel à candidature, l'autre moitié étant affectée à un GIE constitué des détenteurs fonciers concernés, l'entreprise devant aménager l'ensemble de l'assiette, y compris la partie revenant au GIE³³. Pendant sa préparation, le PDIDAS a exploré plusieurs montages juridiques permettant une « offre foncière » aux investisseurs (Sow, 2012b; voir en particulier le tableau p. 101; 2012a) :

- immatriculation au nom de l'Etat des zones concernées et cession directe par bail, ou droit de superficie ;
- affectation par les communautés rurales, avec ou sans modification du statut de membre pour légaliser ces affectations ;
- combinaison de ces deux options selon les zones ;
- création d'un domaine privé des collectivités et attribution de droits réels aux investisseurs.

Bien que l'affectation par les communes soit considérée par l'expert ayant rédigé le rapport comme permettant « *implication du niveau local et garantie de non contestation* », contrairement au risque de « *forte contestation sociale si sentiment de « passage en force » et de « spoliation foncière* » dans le cas de l'immatriculation (tableau, annexe 1 p.101), cette option est rejetée et le débat se centre sur l'attribution de droits réels par l'Etat ou les communautés rurales, à partir d'une propriété publique. Ni l'Etat ni les Communautés rurales ne veulent perdre le contrôle du pouvoir d'attribuer les terres. La Banque mondiale plaide plutôt pour les CR. La 3^e option, qui pourrait apparaître comme une option de compromis, est contestée du fait que le sous-bail n'existe pas légalement (ce qui en soi peut se régler).

En pratique, ce montage n'a pas été mis en application, la négociation des assiettes foncières ayant été longue et complexe, et les investisseurs peu nombreux à répondre aux appels d'offre du projet. Les assiettes cédées par les paysans ont été conservées dans le domaine national.

³³ Ce modèle de partage a été initialement mis en place par West African Farm à Ngnith, et analysé par Sow (2012) dans son étude préalable au PDIDAS.

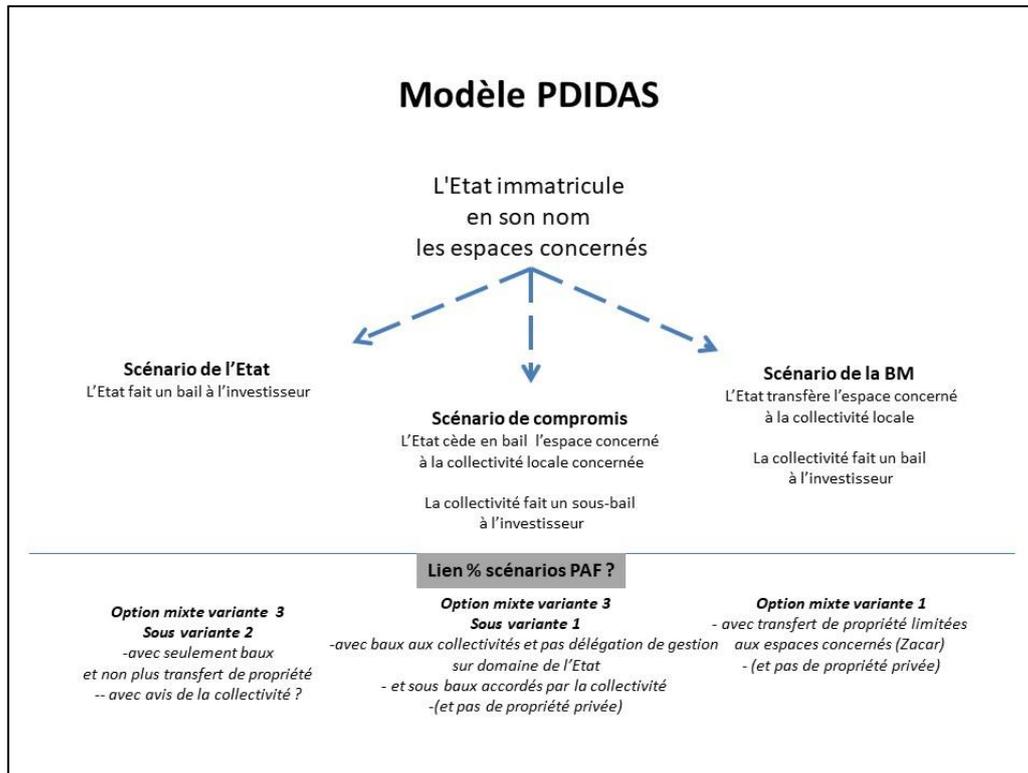


Figure 5. Les scénarii du montage PDIDAS (source : auteur, d'après Sow, 2012b)

Parallèlement, une Commission nationale de réforme foncière (CNRF) est créée en 2012, avec un champ de compétence très large. Elle est en particulier chargée « *d'identifier les contraintes et de mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du domaine de l'Etat et du domaine national ; de proposer des solutions durables aux conflits fonciers résultant de l'occupation des domaines susvisés ; de proposer des mesures de mises en œuvre pour l'application de la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière portant transformation des permis et autorisations d'occuper en titres fonciers* »³⁴ (en pratique, elle traitera principalement du rural). Le premier président de la Commission jette l'éponge en décembre 2013, un nouveau président est nommé début 2014, qui reprend à son compte la revendication de la société civile pour une réforme « participative et inclusive » (CONGAD, 2012), met en place une plénière largement ouverte aux OSC et un Comité technique qui intègre des chercheurs et consultants très bons connaisseurs du monde rural et proches des OSC. Le Comité technique élabore un cadrage et des hypothèses, il met ensuite en place une démarche de consultation qui part de la base, pour discuter des problèmes et des propositions locales et recueillir l'avis des acteurs locaux sur les hypothèses, puis des rencontres avec les différents groupes d'intérêts³⁵.

S'appuyant sur l'expérience des concertations paysannes menées par le CNCR autour du foncier, et du processus participatif utilisé par la Commission nationale de réforme de institutions, la démarche est donc à l'opposé des processus antérieurs, pris en charge par un petit groupe de juristes et de fonctionnaires. Pour la première fois, le processus de réforme pouvait potentiellement construire un consensus – ou au moins un

³⁴ Décret 2012-1419 du 6 décembre 2012 relatif à la création de la commission nationale de réforme foncière.

³⁵ Pour une analyse détaillée du processus CNRF et du rôle des OSC, voir Touré (2018) et Lavigne Delville *et al.* (2021).

compromis politique élargi. Elle a néanmoins connu des difficultés, en partie liées au cadrage initial (Lavigne Delville *et al.*, 2021).

Pour la CNRF, « la réforme foncière attendue doit impérativement aller dans le sens d'une sécurisation des exploitations familiales et des entreprises agro-industrielles par la reconnaissance de droits fonciers réels, transmissibles et cessibles. De tels droits pourraient faciliter l'accès au crédit, favoriser la mobilité foncière, mais également encourager et pérenniser l'investissement familial dans l'agriculture. Cette sécurisation doit également favoriser la promotion des activités d'élevage et prendre en charge les droits fonciers des pasteurs, dont la remise en cause est source de conflits, tant au Sénégal que dans les pays de la sous-région » (CNRF, 2015). Face à la volonté politique de faciliter l'accès à la terre de l'agrobusiness, aux revendications paysannes pour des droits plus solides que les simples droits d'usage accordés par la loi sur le domaine national, à leurs craintes de voir se développer un marché foncier non régulé qui exclurait les agriculteurs familiaux, la Commission propose de promouvoir le bail emphytéotique comme solution unique, pour les agriculteurs familiaux comme pour les investisseurs.

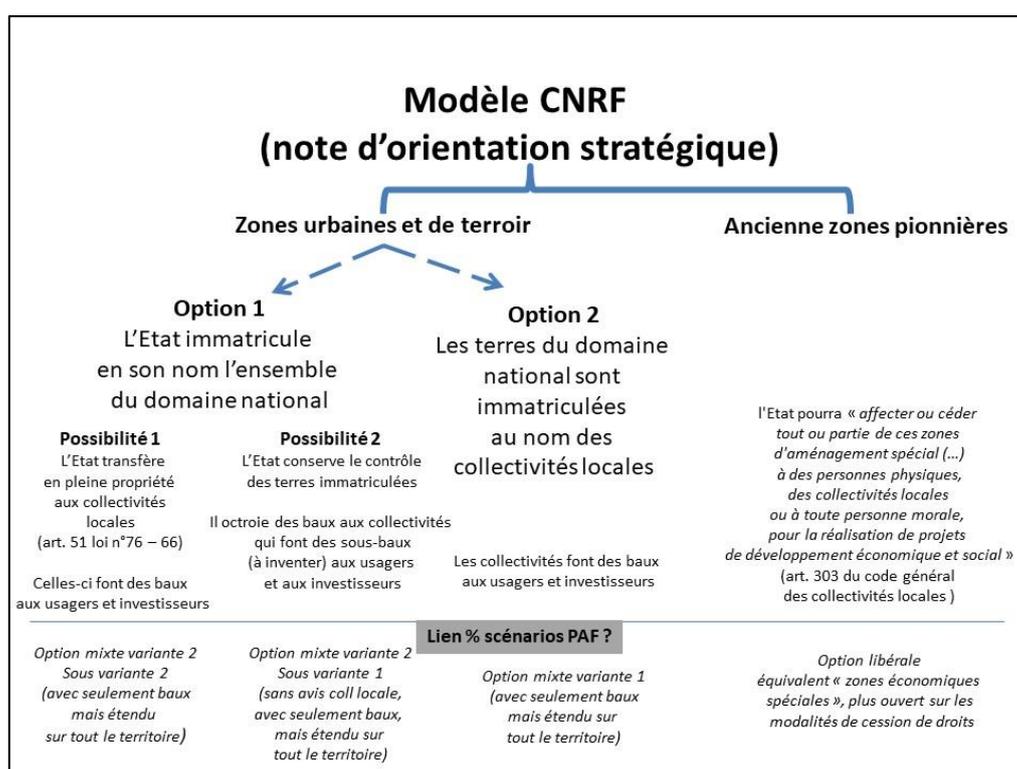


Figure 6. Le modèle initial de la CNRF (source : auteur, d'après CNRF, 2015)

La CNRF pose en effet dès le départ deux options juridiques présentées comme les seules à même de concilier les revendications de sécurisation des trois principaux acteurs (les exploitants familiaux³⁶, les entreprises agro-industrielles et l'État) : 1) l'immatriculation des terres au nom de l'État, qui peut (possibilité 1) transférer la pleine propriété aux collectivités locales qui accorderont les baux, soit (possibilité 2) leur confier ces terres sous forme de baux, et les collectivités accorderont alors des « sous-baux » aux agriculteurs

³⁶ Dès 2004, le CNCR réclame des « droits réels » au sens de droits solides. Dans les propositions de 2012, ce terme a été pris sous son sens juridique, et la notion de bail a été introduite, sans que les responsables paysans en mesurent apparemment les enjeux.

familiaux et aux investisseurs ; 2) l'immatriculation des terres au nom des collectivités locales, qui accordent ensuite ces baux.

De nombreux observateurs ont souligné — pour s'en féliciter ou s'en inquiéter — que ce cadrage, en particulier l'option 2b, reprenait largement le modèle proposé par le PDIDAS. Mais il nous semble qu'il faut remonter plus haut car les deux s'inspirent en fait du PAF. En fait, à part l'idée d'un sous-bail, la CNRF se situe avant tout dans le cadre de l'option mixte du PAF, variantes 1 et 2 de cette option, avec toutefois deux différences : elle limite au bail (sans possibilité d'achat) le contenu des droits attribué aux exploitants, et elle en ouvre l'accès aux agriculteurs familiaux, et non plus aux seuls investisseurs. Le système, a priori complexe, des baux et des sous baux est une façon de conserver à l'Etat le monopole de la propriété des terres, tout en transférant aux collectivités la responsabilité de distribuer la terre aux exploitants.

Les OSC contesteront ce cadrage, qui aboutit à complètement supprimer la LDN et à transférer la propriété des terres à une instance publique, les agriculteurs familiaux ayant toutes les chances d'être exclus en pratique de leur attribution. Lors des consultations locales, les personnes présentes devaient exprimer leur préférence entre ces options. Tout en les contestant, elles ont globalement préféré l'hypothèse 2, qui donne plus de poids aux communes, espérant avoir un peu plus de prises sur elles. Mais le Président Macky Sall avait clairement dit qu'il rejetait ce scénario. Suite aux ateliers régionaux, et aux actions des OSC, la CNRF a renoncé à ce schéma et repris les discussions avec les différents groupes d'acteurs. Mais elle n'a pas eu le temps de véritablement élaborer de nouvelles propositions consensuelles. Le Document de politique foncière publié en 2016 expose des principes globaux de réforme fondées sur le principe d'une sécurisation des droits de l'agriculture familiale, sans les décliner en des choix clairs. Il sera mis au tiroir par Macky Sall, sous l'argument fallacieux qu'il propose l'immatriculation des terres au nom des collectivités locales, ce qui est faux et a été dénoncé tant par les OSC que par les responsables de la CNRF³⁷.

Une fois de plus, le processus officiel de réforme est enlisé, ce qui n'empêche pas l'Etat de continuer à avancer dans la logique de l'option libérale, dans la suite des mesures initiées sous Abdoulaye Wade. Il immatricule des surfaces considérables pour mettre en place des Pôles urbains (1644 ha pour le Pôle urbain de Diamniadio, étendu à près de 2000 ha, objectifs de 4500 ha pour le Pôle urbain du Lac Rose, de 3800 h pour le Pôle de Daga-Kholpa). De nouveaux instruments comme les Zones Economiques Spéciales sont créés, pour lesquels l'utilité publique est postulée d'office, ce qui permet à l'Etat d'immatriculer sans procédure les zones convoitées (Faye *et al.*, 2022).

Consolidation « par le bas » de la propriété foncière versus contrôle étatique de l'attribution de droits fonciers « réels »

Economiste spécialiste du foncier urbain, ayant travaillé en Europe avant de réaliser différentes expertises au Sud, Joseph Comby met en lumière la différence entre deux façons de penser la création et la consolidation de la propriété foncière, soulignant le caractère spécifiquement colonial de l'immatriculation foncière³⁸. « *Le paradigme de la fabrication de la propriété " par le haut ", c'est le général vainqueur qui partage les terres*

37 Voir par exemple : « Le Pr Abdoulaye Dieye prend le contrepied de Macky Sall », SudOnline, 25/06/2018. <https://www.senepius.com/politique/le-pr-abdoulaye-dieye-prend-le-contre-pied-de-macky-sall>

38 Voir aussi Comby (2007; 2010), Ouedraogo (2010, 2011), Stamm (2013).

conquises entre ses vétérans, mais c'est aussi le fonctionnaire colonial qui distribue aux nouveaux colons des lots des meilleures terres indigènes dont les droits ne sont plus reconnus, puis ce sont les administrations des nouveaux Etats indépendants qui continuent à faire fonctionner le système au profit du nouveau pouvoir national après avoir exproprié les anciens colons. Dans un tel système, c'est le pouvoir politique qui se considère comme propriétaire du territoire qu'il contrôle et qui cède des parcelles de ce territoire, soit en droits d'occupation précaire, soit en concessions temporaires, soit en pleine propriété. On devient propriétaire soit en recevant directement la propriété du pouvoir politique, soit en la recevant [la propriété] de quelqu'un qui l'a reçu.

La fabrication de la propriété " par le bas " consiste au contraire en un lent processus de sécurisation des occupants de fait du sol qui, génération après génération, acquièrent des droits nouveaux, celui de ne pas pouvoir être chassé, celui de limiter le montant des redevances qu'ils doivent acquitter, puis celui de transmettre leur occupation à leurs enfants, puis de vendre librement ce droit d'occuper, et se transforment donc en définitive en propriétaires de plein droit. C'est ce qui s'est passé dans les vieux pays d'Europe occidentale ; en particulier en France où la révolution de 1789 a consisté à traduire en droit ce qui avait déjà été presque complètement acquis en fait, générations après générations depuis les populations serviles du haut Moyen-Age ».

Dans le premier mode générateur de la propriété, c'est l'Etat qui est censé être propriétaire éminent de tout le pays et qui fabrique des propriétaires ex-nihilo par la vertu des titres qu'il distribue (...). En pratique, il est alors créé une bureaucratie spécialisée dans l'attribution et la reconnaissance des titres, dont la maîtrise constitue alors un enjeu de pouvoir essentiel. Le second mode de fabrication de la propriété repose, lui, sur la loi et la prescription. C'est la possession qui génère la propriété. La loi (ou des lois successives) décide que tous les occupants de terrain dans telle ou telle situation disposent de tels ou tels droits, ou sont affranchis de telles redevances, ou de telles contraintes d'usage, ou de telle restriction à la cession de leurs droits. Puis, en cas de contestation, mais en cas de contestation seulement, c'est à chacun de s'appuyer sur des documents ou sur le témoignage des voisins pour faire confirmer son droit par un juge. Mais le juge n'acceptera d'entendre le plaignant que s'il apporte la preuve de droits pas trop anciens. C'est le principe de la prescription » (Comby, 1998 : 699).

Historiquement, le droit foncier colonial, et l'immatriculation en particulier, n'ont jamais eu pour but de couvrir l'ensemble du territoire (Chauveau, 2017). Au-delà des vives controverses et des hésitations qui ont scandé son histoire (Moleur, 1978), l'objectif du pouvoir colonial était d'abord de sécuriser des droits sur la terre incontestable pour ses propres besoins et ceux de ses alliés, et pour cela d'affirmer la « fiction juridique » de la continuité avec les royaumes précoloniaux pour affirmer son contrôle de toutes les terres et donc sa légitimité à accorder des droits dessus³⁹. L'immatriculation devait de plus éviter les conflits liés au développement non régulé du marché foncier. A l'Indépendance, la volonté de sortir du cadre colonial était claire, mais le débat a été vif comme on l'a vu sur les options. Abolir les droits coutumiers, et donner la possibilité aux ruraux d'avoir une reconnaissance légale de leurs droits a favorisé la consolidation d'une quasi-propriété paysanne « par le bas ». Mais, parce que l'Etat voulait garder un contrôle sur les terres pour garantir la mise en œuvre de sa politique de développement rural et pouvoir la mobiliser facilement pour ses projets, la LDN a conservé deux dimensions importantes du cadre colonial : le fait de n'accorder que des droits

³⁹ Pour le Sénégal, voir par exemple la controverse entre Gasconi (1884) et Pierret (1895), et la façon dont Boudillon (1911) promeut l'immatriculation comme solution.

légalement limités aux acteurs locaux, et le pouvoir de l'Etat de prendre le contrôle des terres dont il considère avoir besoin.

Depuis, les dynamiques locales, « par le bas », ont continué, en marge de la loi, contribuant à l'émergence d'un « droit foncier local ». Celui-ci explique E. Le Roy (1980), émerge par transformation des règles coutumières, et est mis en œuvre par des organisations formelles, dans un cadre global défini par l'État, mais en marge des règles officielles et parfois en opposition avec elles. La transmission par héritage n'est pas contestée ; les transactions foncières continuent ou se développent, entérinées par une affectation par la commune ; les entreprises bénéficient d'affectations pour autant que leur installation soit légitime ; l'agrobusiness préfère la négociation locale au passage par la voie officielle de l'immatriculation (Adamczewski-Hertzog *et al.*, 2023). Ces adaptations pragmatiques sont largement connues, elles sont entérinées par l'Etat dans sa logique de transition ménagée. Elles pouvaient constituer la base d'une réforme favorisant la propriété privée, comme le sous-entendaient les auteurs du PAF.

Mais, depuis les premières mises en cause de la LDN, la volonté politique de l'Etat a été au contraire de tenter de reprendre le contrôle de tout ou partie du domaine national, pour accroître son pouvoir d'attribuer « par le haut » des droits de propriété par bail ou par vente. Cela est visible dès le Code des collectivités de 1996 : *« les dispositions de l'article 27 de la loi 96-07 sont à cet égard particulièrement significatives. En effet, la consistance du domaine national est certes maintenue mais elle est privée de sa portée puisque les conséquences qui s'attachent à l'appartenance d'une terre à la domanialité nationale sont purement et simplement écartées. Dès lors le régime de la zone des terroirs du domaine national n'apparaît plus comme le régime de droit commun du système foncier sénégalais. Dans un processus à long terme, il devient un régime transitoire réservé aux terres non aménagées »* ((Synergie Consulting, 1996 : 95).

Le cadrage du Plan d'action ignore l'ampleur des affectations de terre dans le delta (voir citation de P.Mathieu ci-dessus) qui montrent que l'agrobusiness peut parfaitement se développer dans le cadre de la LDN (les procédures d'affectations devant certes être revues pour assurer la qualité des projets). Il ignore les dynamiques locales mises en avant dans le diagnostic, qui auraient pu indiquer des pistes pragmatiques pour favoriser « par le bas » l'investissement et l'agrobusiness, par exemple à travers la consolidation du contenu des droits reconnus par l'affectation, la reconnaissance sous conditions d'un marché foncier et d'arrangements contractuels entre détenteurs fonciers, communes et investisseurs. Les propositions du PAF sont totalement pensées dans une logique de « création de la propriété privé par le haut ». Ni les problèmes concrets de l'immatriculation (coût, longueur des procédures), ni le caractère souvent politisé voire corrompu de l'accès au titre foncier, et encore moins bien sûr le rôle fonctionnel que jouent les ambiguïtés de la LDN, ne sont posés. Les scénarios du PAF ne sont pas tant des scénarios pour développer la propriété privée, que de scénarios pour accroître le contrôle de l'Etat sur les terres et son pouvoir de les attribuer à qui il veut, au détriment des paysans. Les différentes options et variantes ne traitent aucunement les problèmes pratiques de la LDN pour les paysans (héritage non automatique, interdiction des prêts ou locations). Bien plus, elles n'ont guère de chances de répondre aux exigences énoncées en conclusion du diagnostic, de *« respect des droits de la population locale et en accord avec elle »*, condition *« pour que les investisseurs bénéficient non seulement de la légitimité juridique mais aussi de la légitimité sociale »*, puisqu'elles excluent tout droit de regard des paysans, qui peuvent au mieux bénéficier d'une indemnité lorsqu'on prend leurs terres.

Ce cadrage est maintenu lors des tentatives successives de réforme, jusqu'au cadrage initial de la CNRF. La critique justifiée des lacunes de la LDN, et le refus pratique d'innover légalement servent à justifier cette reprise en main par l'Etat, en oubliant que les pratiques des communautés rurales sont pour partie le produit des

incohérences juridiques et institutionnelles que l'Etat a laissé subsister, et en occultant le paradoxe qu'il y a pour un régime qui s'affiche « libéral » à faire de l'Etat le principal, sinon le seul, propriétaire foncier privé du pays. Faute de pouvoir l'imposer explicitement, l'Etat renonce à réformer la LDN, tout en la fragilisant sur ses marges et en multipliant les possibilités de contournement, au risque d'accroître les dépossessions et les conflits, en même temps que l'instrumentalisation politique et clientéliste de la loi, à la base d'une part importante des conflits actuels (Lavigne Delville et Diagne, 2023).

Conclusion

Cette archéologie de la loi sur le Domaine national permet de mettre en évidence les choix politiques qui l'ont fondée, mais aussi les ambiguïtés structurelles qu'elle renferme. Alors que Mamadou Dia en avait fait une dimension à part entière de son projet de socialisme africain autogéré, le rejet de la première version de la réforme, et la reprise du dossier sous l'égide du Président Senghor deux ans après, a marqué un infléchissement de l'accent mis sur la prise de contrôle par l'Etat des terres rurales et la mise en avant du discours sur le retour aux conceptions africaines, qui n'en était pas le cœur au départ. De plus, en opposition explicite aux rapports d'études qui insistaient sur la mise en place des cellules rurales de base comme préalable, la réforme confiait la gestion des terres du Domaine national à des Communautés rurales qui étaient certes intégrées à la loi de 1960 sur l'organisation territoriale, mais n'existaient pas concrètement. La réforme de 1972 a achevé de fusionner gestion foncière et collectivités locales, au prix d'une centralisation relative et d'une politisation de la gouvernance foncière. Mais de nombreuses contradictions étaient présentes dès le projet initial, en particulier entre logique de l'autogestion communautaire et logique de contrôle étatique.

D'une part, rassembler les terrains coutumiers dans un domaine national sous fort contrôle de l'Etat où les paysans n'ont que des droits d'usage ne rompt finalement pas vraiment avec le dualisme légal colonial et le contrôle qu'il donnait à l'Etat sur les terrains coutumiers. Comme le disait déjà Etienne Le Roy, « *sous le couvert de socialisme sénégalais, le législateur améliore l'action coloniale sans en modifier substantiellement les orientations, ni récuser les a priori ethnocentriques qui avaient conduit à caricaturer les conceptions africaines précoloniales du droit et de l'appropriation* » (1985 : 670). Sans sous-estimer la dimension de réforme agraire impliqué par la suppression des redevances, c'est bien le contrôle étatique sur les terres qui est renforcé par la LDN. Au sein de celui-ci, la conception d'appui à l'autogestion promue par Mamadou Dia était déjà contestée par l'administration foncière, et sa chute n'a fait que renforcer cette lecture. « *La sémantique [de la LDN] dévoile également les origines du compromis politique entre la voie africaine du socialisme et le libéralisme économique des dirigeants dont résulte la réforme foncière sénégalaise* » (idem).

Ces contradictions structurelles, le fait qu'elles n'aient pas été traitées durant plusieurs décennies, l'importance des pratiques pragmatiques de la part de l'Etat découlent ainsi à la fois des tensions continues dans la façon de voir les objectifs politiques de la réforme, au sein de l'administration et de la classe politique, et d'une volonté de « transition ménagée » qui introduit des germes de changement sans bouleversement de court terme. Premier président de la Cour suprême, Kéba M'Baye (1975) s'en félicitait ainsi : « *cette révolution a été accomplie sans que les traditions régissant la terre aient été bouleversées* ».

Comme Paul Mathieu l'avait déjà mis en évidence de façon particulièrement claire il y a 30 ans pour le cas de l'irrigation, « *dans le domaine foncier notamment, les diverses attitudes fluctuantes et parfois ambiguës de l'Etat peuvent être analysées comme l'effet, non pas d'une inconséquence ou irrationalité juridique, mais au contraire comme une adaptation stratégique, c'est-à-dire politique, de la gestion foncière durant cette période.*

Pour assurer la stabilité sociale nécessaire à une transition "ménagée", la loi est utilisée par l'Etat comme une variable de décision prise en compte par les acteurs sociaux, plutôt que comme une règle rigide et contraignante. Si l'Etat lui-même utilise et adapte la loi de façon souple et dans une perspective de gestion du changement social dans la vallée, il ne faut donc pas s'étonner de ce que d'autres acteurs sociaux agissent de même. Si on observe des situations paradoxales, si la loi est plus souvent manipulée de diverses façons plutôt qu'appliquée en toute rigueur, il ne s'agit donc pas là d'accidents ou d'erreurs mais bien de la logique de processus sociaux dans lesquels des stratégies d'acteurs (locales, à court ou moyen terme) interagissent avec un mouvement de transition historique, global et à long terme » (1990 : 51). Ce constat peut aider à comprendre à la fois que l'Etat puisse poursuivre un objectif de long terme de gestion de la privatisation des terres sans l'assumer explicitement, et qu'il n'ait pas intérêt à forcer une décision politique explicite dans ce sens, préférant renoncer à acter d'une réforme de la LDN tout en posant des jalons successifs dans ce sens⁴⁰.

A un moment où, après l'échec de la 3^{ème} tentative de réforme de la LDN, en 2014-2016, l'Etat semble explicitement décidé à réformer par petites touches, où les organisations de la société civile affirment vouloir conserver la LDN tout en l'adaptant et hésitent sur le contenu de ces adaptations (en particulier par rapport au marché foncier), ce retour historique a à mon sens l'avantage d'exhumer les options proposées par la Commission de réforme du foncier rural en 1960, et les conflits de vision politique qu'elles traduisaient, et de mettre en perspective la grande continuité des différents projets de réforme portés par l'Etat. Il peut permettre d'élargir le champ des possibles en termes de cadrage du débat – en réhabilitant la prise en compte des adaptations pragmatiques et une perspective « par le bas » -, et de plus facilement débattre de ce que les OSC veulent conserver et modifier de la LDN.

On peut penser en effet que c'est en assumant la nécessité d'un débat politique sur la place du foncier dans la société et les principes sociétaux légitimes pour fonder les politiques foncières, en analysant conjointement les innovations et adaptations pragmatiques que les acteurs ont construites pour légaliser ce qui doit l'être et réguler ce qui pose problème, et enfin en ouvrant le champ de réelles innovations juridiques, dans une logique de droit vivant reflet de la société, que des réponses adaptées pourront être trouvées.

La mise en évidence de la contradiction entre la volonté initiale de renforcer « l'attachement du paysan à sa terre » et le fait de ne lui reconnaître que des droits d'usage réhabilite les logiques coutumières d'appropriation des terres à l'échelle familiale et la revendication paysanne de droits « vrais »⁴¹, plus solides. Comme le soulignait en fait le diagnostic du PAF, la mise en avant des adaptations pragmatiques et des innovations locales peut fournir les bases d'une sécurisation foncière favorable à l'investissement dans l'agriculture familiale comme dans l'agrobusiness, à condition de renoncer à faire de l'Etat l'opérateur central. Il est possible de sécuriser les droits fonciers familiaux et les pâturages. Une fois admis que l'interdiction de toute transaction sur le domaine national est devenue une fiction dans les zones porteuses d'enjeux économiques forts, il est possible d'ouvrir une réflexion sur les modalités de sa régulation, dans le sens de l'inclusion sociale, du renforcement de l'agriculture familiale, et du développement socialement équitable de l'agrobusiness. Enfin, l'option très décentralisée des « cellules foncières de base », sur laquelle les travaux préalables à la LDN insistaient tant, fait écho aux revendications des OSC pour une gouvernance foncière plus décentralisée, qui fasse redescendre le niveau de décision sur le foncier, et évite la politisation des décisions communales :

⁴⁰ Une analyse systématique des « coups de canifs » successifs dans la LDN serait utile.

⁴¹ Voir la controverse sur le sens du mot « droit réel » pour les organisations paysannes (Lavigne Delville, Diagne et Richebourg, 2021 : 28).

l'objectif des "Comités Villageois Paritaires" et des Commissions foncières élargies promues par les OSC⁴² n'est-elle pas d'assurer une légitimité villageoise aux décisions des instances communales et d'éviter les instrumentalisation ? Mais un consensus politique explicite sur ces bases, qui signifie le renoncement à un contrôle politique étatique de l'accès à la terre, d'origine coloniale et toujours réaffirmé depuis, est-il possible ?

Bibliographie

- Adamczewski-Hertzog A., Lavigne Delville P., Diop O., 2023. "Les « chemins fonciers » de l'agrobusiness dans le delta du Sénégal", Cahiers Agricultures, 32, document n°22.
- Africa C., 2011, Accaparement des terres en Afrique de l'ouest. Exporter ou nourrir les populations. Impact sur les consommateurs ruraux, Dakar, CICODEV Africa.
- Ba A.C., 1968. Quelques considérations sur la loi relative au domaine national au Sénégal, Revue sénégalaise de droit, 2, 3, 56-63.
- Becker C., Misséhoungbé P.-P., Verdun P., 2007, Le Père Lebre: un dominicain économiste au Sénégal (1957-1963). Dakar: Fraternité Saint Dominique
- Bellot J.-M., 1988. Gestion du pouvoir dans les communautés rurales au Sénégal, IREP Développement, Centre de Recherche sur la Coopération.
- Benkahla A. et al, 2011, Les Organisations de Producteurs Sénégalaises dans le Processus de Réforme Foncière, Dakar, IPAR.
- Blundo G., 1996. Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier, in Tersiguel P., Becker C. (Eds.), Développement durable au Sahel, Paris/Dakar, Karthala/Sociétés, espaces, temps, 103-122.
- Boudillon A., 1911. La question foncière et l'organisation du livre foncier en Afrique occidentale française, Paris, Augustin Chalmel (réimp Hachette livre/BNF).
- Boye A.E.K., 1978. Le régime foncier sénégalais, Ethiopiques, 14, 29-41.
- Callon M., 1999. La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités? Petit essai sur le cadrage-débordement, in Foray D., Mairesse J. (Ed.), Innovations et performances des entreprises, Paris, Editions de l'EHESS, 399-431.
- Campal A., 2004. Enjeux et contraintes de la décentralisation: les communautés rurales du département de Mbour, in Niang M. (Ed.), Participation Paysanne et Développement Rural au Sénégal, Dakar, CODESRIA, 97-126.
- Caswell N., 1984. Autopsie de l'ONCAD : la politique arachidière au Sénégal : 1966-1980, Politique africaine, 14, 39-73.
- Caverivière M., 1986. Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais, Revue internationale de droit comparé, 38, 1, 95-115.

⁴² Voir les propositions du CRAFS (2016).

- Caverivière M., Debene M., 1988. Sénégal: problématique foncière de la nouvelle politique agricole, *Penant: revue de droit des pays d'Afrique*, 98, 798, 496-504.
- Caverivière M., Debene M., 1988. *Le droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault.
- Caverivière M., Debene M., 1989. Foncier des villes, foncier des champs (Rupture et continuité du système foncier sénégalais), *Revue internationale de droit comparé*, 41, 3, 617-636.
- Chabas J., 1965. Le domaine national du Sénégal: réforme foncière et agraire, *Annales Africaines*, 33-68.
- Chailleux S., 2016. Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses, *Revue internationale de politique comparée*, 23, 4, 519-548.
- Chauveau J.-P., 2017. Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique, in Comité Technique "Foncier Et Développement" (Ed.), *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions*, Paris, Comité technique "foncier et développement", 49-66.
- Chauveau J.-P., Jacob J.-P., Le Meur P.-Y., 2004. L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud, *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière*. Autrepart, 30, 2, 3-23.
- Cinam-Seresera, 1960, *Rapport sur les perspectives de développement du Sénégal*, Dakar, République du Sénégal.
- Cnrc, 2004a, *Actes du séminaire national des ruraux sur la réforme foncière*, Dakar, CNCR.
- Cnrc, 2004b, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière*, Dakar, Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux.
- Cnrf, 2015, *Note d'orientation stratégique*, Dakar, CNRF.
- Colin J.-P., Lavigne Delville P., Jacob J.-P., 2022. Le foncier rural. Droits, accès, acteurs et institutions, in Colin J.-P., Lavigne Delville P., Léonard E. (Eds.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions, 43-92.
- Colin R., 2007. *Sénégal notre pirogue: au soleil de la liberté: journal de bord 1955-1980*, Paris, Présence Africaine.
- Colin R., 2014. L'économie humaine au défi de la décolonisation: Lebret, Desroche, Perroux au Sénégal avec Mamadou Dia, *Vers une économie humaine?* Desroche, Lebret, Lefebvre, Mounier, Perroux au prisme de notre temps, 349-357.
- Colin R., 2016. Les communautés de base face à la modernisation démocratique : un enjeu décisif des stratégies politiques et sociales postcoloniales. La chaîne des « animations participatives » en Afrique comme objet de recherche, in Lafay M., Le Guennec-Coppens F., Coulibaly E. (Eds.), *Regards scientifiques sur l'Afrique depuis les Indépendances*, Paris, Editions Karthala, 293-301.
- Colin R., 2017. L'expérience sénégalaise de développement démocratique, le Père Lebret et l'encyclique *Populorum Progressio*, *Présence Africaine*, 1, 687-699.
- Colin R., Perrot T., Smith É., 2010. « Alors, tu ne m'embrasses plus Léopold ? ». Mamadou Dia et Léopold S. Senghor, *Afrique contemporaine*, 233, 1, 111-132.

- Comby J., 1998. La gestation de la propriété in Lavigne Delville P. (Ed.), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala-Coopération française 692-707.
- Comby J., 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne, Etudes Foncières, 128, 38-44.
- Comby J., 2010, Création et sécurisation de la propriété en Europe, Fiches pédagogiques, Paris, Comité technique "Foncier et développement".
- Commission De Réforme Du Régime Foncier Rural, 1960, Rapport sur la réforme du régime foncier rural, Dakar, République du Sénégal, ministère du développement et du plan.
- Congad, 2012, Rapport de l'Étude sur la Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam, Dakar, CONGAD.
- Copans J., 1980. Les marabouts de l'arachide, Paris, Le Sycomore.
- Crafs, 2016, Document de position du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier sur la réforme foncière au Sénégal, Dakar, CRAFS.
- Cres, 2022, Etude sur la corruption dans le secteur foncier, Dakar, OFNAC.
- Dahou T., Ndiaye A., 2008. Les enjeux d'une réforme foncière, in Dahou T. (Ed.), Libéralisation et politique agricole au Sénégal, Paris, Karthala, 47-68.
- Daps, 2005, Projet de réforme foncière au Sénégal. Note de cadrage, Dakar, Ministère de l'agriculture.
- Debène M., 1986. Un seul droit pour deux rêves, Revue internationale de droit comparé, 38, 1, 77-94.
- Dia M., 1952. Contribution à l'étude du mouvement coopératif en Afrique noire, Paris, Présence africaine.
- Dia M., 1957. L'économie africaine: études et problèmes nouveaux, FeniXX.
- Dia T., 1972. La propriété foncière dans les Niayes, Nations Unies, Institut africain de développement économique et de planification.
- Diagne M., 1990. Sur le phénomène des «jardins du dimanche» dans l'agglomération dakaroise, in Le Bris É., Giannitrapani H. (Eds.), Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne, Paris, Orstom, 219-226.
- Dièye A., 2004. Domanialité nationale et développement. L'exemple du Sénégal, Doctorat d'Etat, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.
- Dièye A., 2008. La loi sur le Domaine national a 44 ans. Mérites et malheurs du législateur de 1964, Nouvelles Analyses Africaines, 49-91.
- Diop A.B., 1995. La communauté lebu face aux développements de la politique coloniale: la question des terrains de Dakar (1887-1958), doctorat, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.
- Diop D., 2009a. Gestion foncière dans les Communautés rurales de la région de Matam, un Enjeu pour le Développement local, in Ndiaye D. S., Toure A. (Eds.), Gouvernance Locale et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles, Dakar, CSE, 197-216.
- Diop M.-C., 2009b. Du "socialisme africain" à la "lutte contre la pauvreté". La fin des ambitions de développement, in Daffé G. et Diagana A. (Eds.), Le Sénégal face aux défis de la pauvreté. Les oubliés de la croissance, Paris/Dakar, CRES-Karthala-CREPOS, 323-373.

- Diop M.C., 1992. Introduction. Du "socialisme" au "libéralisme": les légitimités de l'État, in Diop M. C. (Ed.), Sénégal: Trajectoires d'un État, Dakar, Codesria, 13-38.
- Diop M.C., Diouf M., 1990. Le Sénégal sous Abdou Diouf: Etat et société, Paris, Karthala.
- Diouf M., 1992. La crise de l'ajustement, Politique africaine, 45, March, 62-85.
- Durufflé G., 1995. Bilan de la Nouvelle Politique Agricole au Sénégal, Review of African political economy, 22, 63, 73-84.
- Faye E.H. et al, 2022, Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal. Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques, Regards sur le foncier, Paris, Comité technique Foncier et développement.
- Faye I.M. et al, 2011, Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène, Dakar, IPAR.
- Gasconi A., 1884. La propriété au Sénégal, Paris, Imprimerie du Moniteur des colonies (réimp Hachette livre/BNF).
- Gbaguidi A.N., 1997. La Revendication du Monopole Foncier de l'Etat, l'Intangibilité du Titre Foncier et l'Accès à la Terre au Bénin, Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law, 39, 43-68.
- Gueye D., 2008, Etude sur les difficultés spécifiques d'application de la Loi sur le Domaine National (LDN) dans quatorze (14) Communautés Rurales (CR) des départements de Kolda et Sédhiou, Dakar, (FODDE)-PREBOGE/ECO Services.
- Ipar, 2014a, Note de synthèse n°2. Processus d'élaboration de la réforme foncière au Sénégal, Dakar, IPAR.
- Ipar, 2014b, Note de synthèse n°3. Propositions de la commission nationale de réforme des droits sur la terre, Dakar, IPAR.
- Jouhaud Y., 1966. La notion de domaine ou patrimoine collectif national dans les nouvelles législations du Sénégal et du Cameroun: essai de synthèse entre le droit foncier coutumier et le droit foncier moderne, Revue juridique et politique: indépendance et coopération, 20, 1, 30-53.
- Lavigne Delville P., 2024, Les transactions foncières et marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal. Essai d'état des lieux, Regards sur le foncier, Paris, Comité technique Foncier & développement.
- Lavigne Delville P., Diagne D., 2023. "Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal. Essai de caractérisation de la conflictualité foncière rurale et péri-urbaine", Géocarrefour [en ligne], 97, 4.
- Lavigne Delville P., Diagne D., Richebourg C., 2021, Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière. Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal, Série Foncier, Investissements et Droits, Londres, IIED.
- Lavigne Delville P., Diongue M., Faye Diouf I., 2023. "The practical norms of land governance in Senegalese communes. Institutional incompleteness, politicisation, semi-formality and bricolage", Land Use Policy, 132, document n°106828, DOI.
- Lavigne Delville P., Toulmin C., Colin J.-P., Chauveau J.-P., 2001. L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux, Paris/Londres, GRET/IRD/IIED.

- Le Roy E., 1972. Domaine national et communautés rurales, *Connaissance de l'Afrique*, N°, 13-16.
- Le Roy E., 1979. Réforme foncière et stratégie du développement (réflexion à partir de l'exemple sénégalais), *African Perspectives*, 1, 67-81.
- Le Roy E., 1980. L'émergence d'un droit foncier local au Sénégal, in Conac G. (Ed.), *Dynamiques et finalités des droits Africains. Actes de Colloque de L'Université de Paris I sur la Vie du Droit en Afrique*, Paris, *Economica*, 109-140.
- Le Roy E., 1983a. Communautés et communautarisme chez les Wolof ruraux du Sénégal, in *Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions* (Ed.), *Les communautés rurales. 1ère partie: Sociétés sans écriture (Afrique, Amérique, Europe)*, T. XL. Paris, Dessain et Tolra, 83-138.
- Le Roy E., 1983b. Le sous-préfet, le président de la Communauté rurale et les paysans : limitations de la compétence judiciaire et adaptations du contentieux administratif dans le règlement des conflits fonciers au Sénégal, in Gérard P., Van De Kerchove M., Ost F. (Eds.), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 551-579.
- Le Roy E., 1985. La loi sur le domaine national a vingt ans: joyeux anniversaire ?, *Mondes en développement*, 13, 52, 667-685.
- M'baye K., 1970. L'expérience sénégalaise de la réforme du droit, *Revue internationale de droit comparé*, 22, 1, 35-42.
- M'baye K., 1971. Le régime des terres au Sénégal, in Unesco (Ed.), *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Paris, Maisonneuve et Larose, 131-157.
- Mackintosh M., 1989. *Gender, class and rural transition: agribusiness and the food crisis in Senegal*, London, Zed Books.
- Marchal J.-Y., 1987. En Afrique des savanes, le fractionnement des unités d'exploitation rurale ou le chacun pour soi. L'exemple des Moose du Burkina Faso *Cahiers ORSTOM, série Sciences Humaines*, XXIII, 3-4, 445-454.
- Mathieu P., 1990. Irrigation, réforme foncière et réactions paysannes dans l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal, *Géocarrefour*, 65, 1, 46-51.
- Mathieu P., Niasse M., Vincke P.P., 1986. Aménagements hydro-agricoles, concurrence pour l'espace et pratiques foncières locales dans la vallée du fleuve Sénégal: le cas de la zone du Lac de Guiers, in Le Roy E., Le Bris É. (Eds.), *Espaces disputés en Afrique noire: pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 217-238.
- Mbaye K., 1975. Voie africaine du socialisme et propriété, *Éthiopiennes: revue socialiste de culture négro-africaine*, 1, 39-53.
- Meister A., 1970. Développement communautaire et animation rurale en Afrique, *L'Homme et la société*, 18, 1, 129-145.
- Ministère Du Développement Rural, 1984, *Nouvelle politique agricole*, Dakar, République du Sénégal.
- Moleur B., 1978. Le droit de propriété sur le sol sénégalais: analyse historique du XVIIème siècle à l'indépendance, doctorat d'Etat en droit, Université de Dijon, Dijon.

- Moleur B., 1982. Traditions et loi relative au domaine national (Sénégal), *Droit et Cultures*, 3, 27-59.
- Moleur B., 1983. Genèse de la Loi sur le domaine national, *Annales Africaines*, 1983-1984-1985, 11-55.
- Moleur B., 1985. Identité et loi relative au domaine national sénégalais, *Jahrbuch für afrikanisches Recht*, 6, 161-173.
- Niang M., 1979. Régime des terres et stratégie de développement rural au Sénégal. (Un exemple de résistance du droit coutumier africain), *African Perspectives*, 1979, 1, 45-51.
- Niang M.M., 1982. Réflexions sur la réforme foncière sénégalaise de 1964, in Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F. (Eds.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala/Orstom, 219-227.
- Ouedraogo H., 2010. Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, *Fiches pédagogiques*, Paris, Comité technique « Foncier et développement », MAE/AFD.
- Ouedraogo H., 2011. De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes, *Etudes rurales*, 187, 1, 79-93.
- Pierret G.M.-J., 1895. *Essai sur la propriété foncière indigène au Sénégal*, Saint Louis, Imprimerie du gouvernement (réed. Hachette Livre/BNF).
- Plançon C., Ndiaye I.C., 2010. Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal. La fiducie comme mode d'appropriation de la terre ?, Paris, Comité technique Foncier et développement.
- Pontié G., Guigou B., Lericollais A., 1999. La gestion de la terre dans le Sine : dynamiques agraires et mobilités au Sénégal, in Lericollais A. (Ed.), *Paysans Sereer*, Paris, IRD, 145-194.
- Raynaud C., Lavigne Delville P., 1997. Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources (2) : l'émancipation de la force de travail, in Raynaud C. (Ed.), *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Paris, Karthala, 315-346.
- République Du Sénégal, 1995, *Lettre de politique de développement agricole (LPDA)*, Washington.
- Richebourg C., 2019. *Participations citoyennes au processus de réforme foncière au Sénégal (2010-2017). TerriStories, un dispositif de jeu de rôles et de simulations à visée délibérative ?*, doctorat en sociologie politique, EHESS, Marseille.
- Seck S.M., 1981. *Irrigation et aménagement de l'espace dans la moyenne vallée du Sénégal: Participation paysanne et problèmes du développement*, thèse d'Etat, Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne.
- Seck S.M. et al, 2018, *Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Identifier les déterminants du changement pour définir des stratégies d'action*, Les Notes de Synthèse, Paris, Comité technique Foncier et développement.
- Sow A.A., 2012a, *Etat des lieux du processus de réforme foncière et recommandations et raffinement des options stratégiques*, Saint-Louis, PDIDAS.
- Sow A.A., 2012b, *Revue de la réglementation foncière et domaniale concernant le projet de développement de l'agri-business au Sénégal*, Saint-Louis, PDIDAS.
- Stamm V., 2013. Formaliser les pratiques coutumières. *Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine*, *Etudes rurales*, 191, 1, 169-189.
- Synergie Consulting, 1996, *Plan d'action foncier du Sénégal*, Dakar, Ministère de l'agriculture.

- Testart A., 2004. Propriété et non-propriété de la terre. La confusion entre souveraineté politique et propriété foncière (2ème partie), *Etudes rurales*, 169-170, 1-2, 149-178.
- Touré E.H., 2009a. Décentralisation et gouvernance locale. Les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal) doctorat, Université de Laval, Québec.
- Touré I., 2009b. Décentralisation et gouvernance locale : analyse des dynamiques de pouvoir et des effets socio-politiques de la réforme politico-administrative dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal), doctorat, Université Gaston Berger, Saint-Louis.
- Touré O., 2018, *Elaboration du document de politique foncière au Sénégal : Leçons apprises d'une expérience d'implication soutenue et structurée des organisations de la société civile dans la réforme foncière*, Paris, Comité technique "Foncier et développement".
- Touré O., Seck S.M., 2005. Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal, London, International Institute for Environment and Development.
- Touré O., Seck S.M., Planchon F., Sylla I., 2013. Dynamiques foncières et responsabilités sociétales de l'Etat, in Diop M. C. (Ed.), *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Dakar/Paris, CRES/Karthala, 239-268.
- Traore S., 1992. Sénégal : la plus ancienne réforme d'Afrique francophone doit s'adapter aux nouveaux enjeux, in Le Roy E., Bertrand A., Chaumié J., *et al* (Eds.), *Mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique noire*, Paris, LAJP, 20 p.
- Traoré S., 2007. La fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant, in Eberhard C. (Ed.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues franco-indiens*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry, 173-184.
- Verdier R., 1965. Problèmes fonciers sénégalais, *Penant: revue de droit des pays d'Afrique*, 706, 271-282.

- N°25 *La gouvernance des arbres dans les parcs agroforestiers au Sahel. Cadre conceptuel et éclairages empiriques (Sénégal et Burkina Faso)*. Philippe Lavigne Delville, 2023.
- N°24 *Accès à la terre et Accès à l'eau. Un cadre d'analyse pour étudier les agricultures irriguées des pays du Sud*. Jean-Philippe Colin et Olivier Petit, 2022.
- N°23 *Privatisation des droits de propriété et dissolution de l'organisation communautaire dans une zone d'agriculture commerciale au Mexique*. Mathilde Mitaut et Eric Léonard, 2022.
- N°22 *Le foncier rural en Algérie : de l'autogestion à la concession agricole (1962-2018)*. Omar Bessaoud, 2021.
- N°21 *Histoire du peuplement, formalisation des droits fonciers coutumiers et inégalités spatiales (Département des collines, Bénin)*, Philippe Lavigne Delville et Anne-Claire Moalic, 2020.
- N°20 *Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso)*, Alexis Gonin, 2018.
- N°19 *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*, Philippe Lavigne Delville, 2017.
- N°18 *Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif*, Jean-Philippe Colin, 2017.
- N°17 *Régimes fonciers et structure politique : modéliser les conflits liés à la terre*, Catherine Boone, 2017.
- N°16 *De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens*, Frédéric Courleux, Dimitri Liorit, 2016.
- N°15 *Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource : une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien*, Jean-Pierre Chauveau, 2016.
- N°14 *Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier*, Philippe Lavigne Delville et Camille Saiah, 2016.
- N°13 *Mise en valeur agricole et accès à la propriété foncière en steppe et au Sahara (Algérie)*, Ali Daoudi, Jean-Philippe Colin, Alaeddine Derderi, Mohamed Lamine Ouendeno, 2015.
- N°12 *Smallholder Participation in Non-Traditional Export Crops. Insights from Pineapple Production in Côte d'Ivoire*, Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°11 *La sécurisation des droits sur les terres : processus normatifs et pratiques sociales. La création de palmeraies par les élites nationales au Sud Cameroun*, Delphine Sevestre, Eric Léonard, Patrice Levang, 2015.
- N°10 *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Céline Boué et Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°9 *Jeunesse et autochtonie en zone forestière ivoirienne. Le retour à la terre des jeunes Bété dans la région de Gagnoa*, Léo Montaz, 2015.

- N°8 *Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest éthiopien*, Medhi Labzaé, 2014.
- N°7 *Enjeux de pouvoir et politiques foncières en Ouganda. La co-construction du chapitre foncier de la constitution ougandaise de 1995*, Lauriane Gay, 2014.
- N°6 *La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits ?*, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, 2014
- N°5 *Competing Conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Philippe Lavigne Delville, 2014.
- N°4 *« Suis-je le gardien de mon frère ? » L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, Jean-Pierre Jacob, 2013.
- N°3 *Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy)*, Jean-Philippe Colin, 2013.
- N°2 *Construcción nacional y resurgimiento comunal. El gobierno municipal y la pugna por las políticas de tierra en Los Tuxtlas, Veracruz, 1880-1930*, Eric Léonard, 2012.
- N°1 *L'émergence de la question foncière dans le nord du Cameroun (1950)*, Christian Seignobos, 2012.

Résumé

60 ans après sa promulgation, la Loi sur le domaine national (LDN) du Sénégal de 1964 continue de susciter des débats enflammés et des controverses vives. Véritable monument, la LDN est au cœur des débats sur la politique foncière au Sénégal, critiquée pour son inadaptation à une économie de marché et pour sa faible application, mais aussi défendue face aux pressions à la privatisation. En interrogeant dans une perspective de sociologie historique du droit les rapports complexes et controversés entre le Domaine national, l'Etat et le marché, ce texte revient sur la genèse de la LDN et met au jour ses ambiguïtés structurelles. Cette généalogie permet de relire les tentatives de réforme et les cadrages qui les ont fondés, depuis le Plan d'action foncier de 1996.

Abstract

60 years after its promulgation, Senegal's 1964 National Domain Law (LDN) continues to provoke heated debate and controversy. A veritable monument, the LDN is at the heart of debates on land policy in Senegal, criticized for being ill-suited to a market economy and for its poor application, but also defended against pressure to privatize. By examining the complex and controversial relationships between the National Estate, the State and the market from a legal historical sociology perspective, this text looks back at the genesis of the NDA and brings to light its structural ambiguities. This genealogy makes it possible to put a new light on attempts for reform, since the 1996 Land Tenure Action Plan.

Mots-clés

Politique publique, législation foncière, réforme foncière, droits fonciers coutumiers/locaux, marchandisation, sociologie historique du droit.

Keywords

Public policy, land law, land reform, customary/local rights, commodification, historical sociology of law.

Le Pôle Foncier

Le Pôle de recherche sur le foncier rural dans les pays du Sud est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) fondé par le Cirad, l'IAMM, l'IRD et SupAgro. Il est accueilli à la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier.

Le Pôle vise à structurer et dynamiser les collaborations entre les équipes des institutions d'Agropolis-Montpellier qui conduisent des recherches sur le foncier rural – agricole, pastoral ou forestier – étendu à ses relations avec le périurbain, les zones côtières et les activités extractives, dans les pays du Sud.

Les activités du Pôle sont conduites en collaboration avec des partenaires du Sud ou relevant d'autres institutions du Nord.

www.pole-foncier.fr

ISBN : 979-10-92582-75-8



9 791092 582758

