



HEKS/EPER Working Paper Series Access to Land - Policy Brief

Comment sécuriser le foncier au Sénégal

Une Analyse de Contribution de l'EPER en collaboration avec swisspeace

Chercheurs : Stefan Bächtold (swisspeace), Kader Fanta Ngom et Mamour Ngalane (consultants locaux)

Introduction

Le Sénégal observe une pression de plus en plus accrue sur les terres ; l'axe entre les grandes villes -Dakar-Thiès-Mbour- est particulièrement touché. Dans cette zone, le phénomène de l'accaparement des terres entraîne la disparition progressive des étendues à vocation agricole et pastorale au profit des activités de multinationales, de l'implantation des projets de l'Etat et de ceux des privés nationaux. Une situation qui complique une gestion durable du foncier pour la plupart des communes de la région. Dans une zone où les populations ne vivent quasiment que de l'agriculture, les exploitations familiales, déjà impactées par la croissance démographique et les changements climatiques, perdent aussi progressivement leur patrimoine foncier. C'est dans ce contexte que, dans 7 communes du triangle -Dakar-Mbour-Thiès-, l'EPER a mis en œuvre, au cours de la période 2015/mars 2020, le projet « Sécurisation du patrimoine foncier » en collaboration avec les organisations-partenaires Enda-Pronat, ACCES et FAPD.

Recommandations-clés

1 Le plaidoyer politique collectif de la société civile **a permis d'atteindre une étape décisive** dans la réforme foncière en intégrant les propositions des petits paysans.

2 Le plaidoyer doit se poursuivre **sur le long terme**, s'adapter au contexte et être ouvert aux fenêtres d'opportunités. Le processus de réforme foncière est actuellement bloqué par le gouvernement.

3 La titrisation et la sensibilisation sur le foncier ne suffisent pas pour contrecarrer l'accaparement des terres. **La population a besoin de valoriser ses terres**, surtout en vue des enjeux climatiques.

4 Soutenir l'utilisation et la mise à disposition des outils de gestion des terres est décisive pour empêcher l'accaparement des terres. Prendre en compte que ces outils sont également source de luttes politiques.

Le projet visait à s'opposer à l'accaparement des terres dans cette zone. Premièrement, par une large **sensibilisation** de la population et un accompagnement dans la **titrisation** de parcelles. D'importantes campagnes d'informations et de fortes mobilisations ont été menées à ces fins : informations sur les lois en vigueur et les droits de la population et appui juridique en matière de règlement des litiges fonciers. Deuxièmement, par le **plaidoyer** au niveau national en faveur de l'intégration des propositions paysannes dans la prochaine réforme foncière et, enfin, par l'appui à

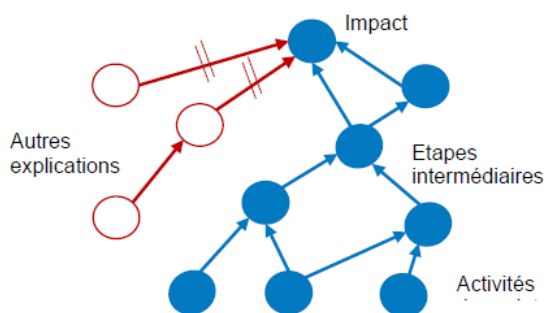
l'élaboration et l'utilisation **d'outils et de mécanismes de gouvernance** foncière.

Cette approche prometteuse a incité l'EPER à effectuer une évaluation d'impact afin de mieux comprendre dans quelle mesure cette approche a contribué aux changements dans le domaine de l'accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles dans la zone ciblée. L'étude a été réalisée par la Fondation swisspeace avec le soutien de deux consultants locaux via une approche qualitative basée sur l'analyse de contribution.

Méthodologie

L'objectif de cette évaluation d'impact spécifique était d'évaluer dans quelle mesure le projet a contribué à la sécurisation des terres pour les communautés locales et de tirer des enseignements sur les facteurs ayant favorisé le succès des stratégies adoptées ; sur cette base, de clarifier la Théorie du changement et, en conséquence, d'adapter, le cas échéant, les stratégies du projet.

L'évaluation a utilisé l'approche qualitative et théorique basée sur l'Analyse de contribution (John



Mayne 2001, 2011) pour examiner la contribution du projet aux impacts observables. Cette approche analyse la contribution du projet aux effets, au niveau de l'impact, en utilisant la Théorie du changement. Sur la base de différentes sources de données, elle étudie dans quelle mesure les différentes étapes de la Théorie du changement ont eu lieu. De ce fait, cette approche implique l'utilisation de collectes de données sur des explications ad hoc, externes au projet, qui pourraient apporter des éléments éclairants sur les effets visibles au niveau de l'impact et sur l'importance de la contribution et de l'influence de telles explications alternatives.

Questions-clés

- 1 Dans quelle mesure **la sensibilisation et l'appui à la titrisation** ont-ils poussé la population à revendiquer des titres de délibération, puis à conserver leurs parcelles au profit de la production agro-pastorale ?
- 2 Dans quelle mesure **le plaidoyer au niveau national** a-t-il contribué à changer la vision de l'état en faveur de l'adoption d'une réforme foncière plus équilibrée, prenant en compte les intérêts des petits agriculteurs ?
- 3 Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à améliorer la mise en œuvre des **lois foncières** et la **gestion des terres** des communes ?

Pour y répondre, différentes méthodes ont été combinées et diverses données, recueillies en 2019, ont été croisées avec celles de l'évaluation mi-parcours de 2016.

Des entretiens de groupe semi-structurés ont été conduits dans les 7 communes-cibles auprès de 59 petits paysans (dont 5 femmes), 40 membres des autorités municipales (dont 9 femmes) et 21 collaborateurs du projet (dont 4 femmes). Des entretiens individuels ont également été menés avec 2 membres des autorités municipales, l'un de la société civile au niveau national, l'autre, un parlementaire. Trois interviews d'experts (dont aucune femme) ont été effectuées avec des juristes

et des journalistes, actifs dans le processus de réforme foncière. Par ailleurs, des échanges de groupe et deux entretiens semi-structurés ont été conduits dans 2 communautés limitrophes, non concernées par le projet.

L'étude a porté sur un échantillonnage non-probabiliste. Les participants ont été choisis suivant leur position vis-à-vis du foncier et du projet ainsi que par région géographique. De plus, d'autres individus, directement impliqués dans le processus politique de réforme foncière au niveau national, ont été ciblés.

La méthodologie appliquée s'est heurtée à certaines limites : non-accès à des données objectives sur l'ampleur de l'accaparement des terres et des ventes illicites de terres, impossibilité d'intégrer dans l'étude une proportion représentative de femmes (14%), peu de données collectées au niveau des communes voisines par réticence de la population concernée, restreignant ainsi les comparaisons possibles avec les communes ciblées.

Pourquoi la titrisation ?

Au Sénégal, 95% des terres appartiennent au domaine national (géré par l'État). Selon la loi sur la décentralisation, les communes sont en charge d'affecter ces terres aux populations intéressées, à même de les exploiter pour autant que ces terres soient valorisées et utilisées de manière effective. Cependant, la quasi-totalité des terres agricoles est soumise au droit coutumier sans titre de propriété. Un moyen de codifier ce droit d'usage est le « titre de délibération » qui accorde au détenteur le droit d'utiliser ses terres. Il ne peut cependant ni les louer, ni les vendre, ni les léguer.

Souvent, la population ne possède pas ces titres, ce qui, jusqu'à présent, n'était pas nécessaire selon le droit coutumier. La pression croissante sur le foncier incite néanmoins la population à en être détentrice afin de justifier de la possession effective de ses parcelles. Ce titre de délibération permet au détenteur d'être indemnisé par l'Etat en cas de saisie des terres pour cause d'utilité publique.

Principaux résultats

Dans l'ensemble, l'évaluation d'impact a permis de constater que les stratégies du projet, telles que la sensibilisation de la population sur ses droits, le soutien à la titrisation et le plaidoyer politique, ont contribué, de manière plausible et importante, à des changements majeurs et nécessaires dans le domaine de la sécurisation des terres des 7 communautés (cf. vue d'ensemble des changements atteints - figure 1).

Bien qu'importants, ces changements restent encore non suffisants pour garantir aux populations la sécurisation de leurs terres. En effet, malgré le succès de l'intégration des propositions paysannes dans le document de réforme foncière, le processus d'approbation de la réforme s'est heurté à un blocage et à une résistance prononcée de la part d'acteurs importants du gouvernement.

L'influence sur la politique foncière en faveur d'une législation plus inclusive étant un objectif long terme, les résultats issus du projet sont jugés importants et ont, de manière décisive,

changé la dynamique autour du foncier dans ces zones. A ce stade, le projet peut être considéré comme un succès.

Question 1 : impact de la sensibilisation et de l'appui à la titrisation

Les discussions de groupe ont révélé l'impact positif des campagnes de sensibilisation et de mobilisation (manifestations, fora, formations) sur l'accroissement du niveau de connaissance des populations sur les questions foncières. Le fait que les personnes interrogées attribuent, elles-mêmes, ces améliorations directement aux activités du projet permet de considérer, comme plausible, une contribution importante du projet à ces fins.

Outre cet apport important, d'autres événements de sensibilisation (partiellement) externes au projet ont également concouru à ces effets. L'exemple des caravanes ouest-africaines¹ a, en 2016 et 2019, montré des résultats significatifs, en partie liés au fait que le projet a

¹ La caravane ouest-africaine est un cadre de mobilisation populaire transnational des mouvements sociaux en Afrique de l'Ouest qui vise à influencer les décideurs sur

une législation foncière, semencière et plus largement autour des ressources naturelles, bénéfiques pour les peuples.

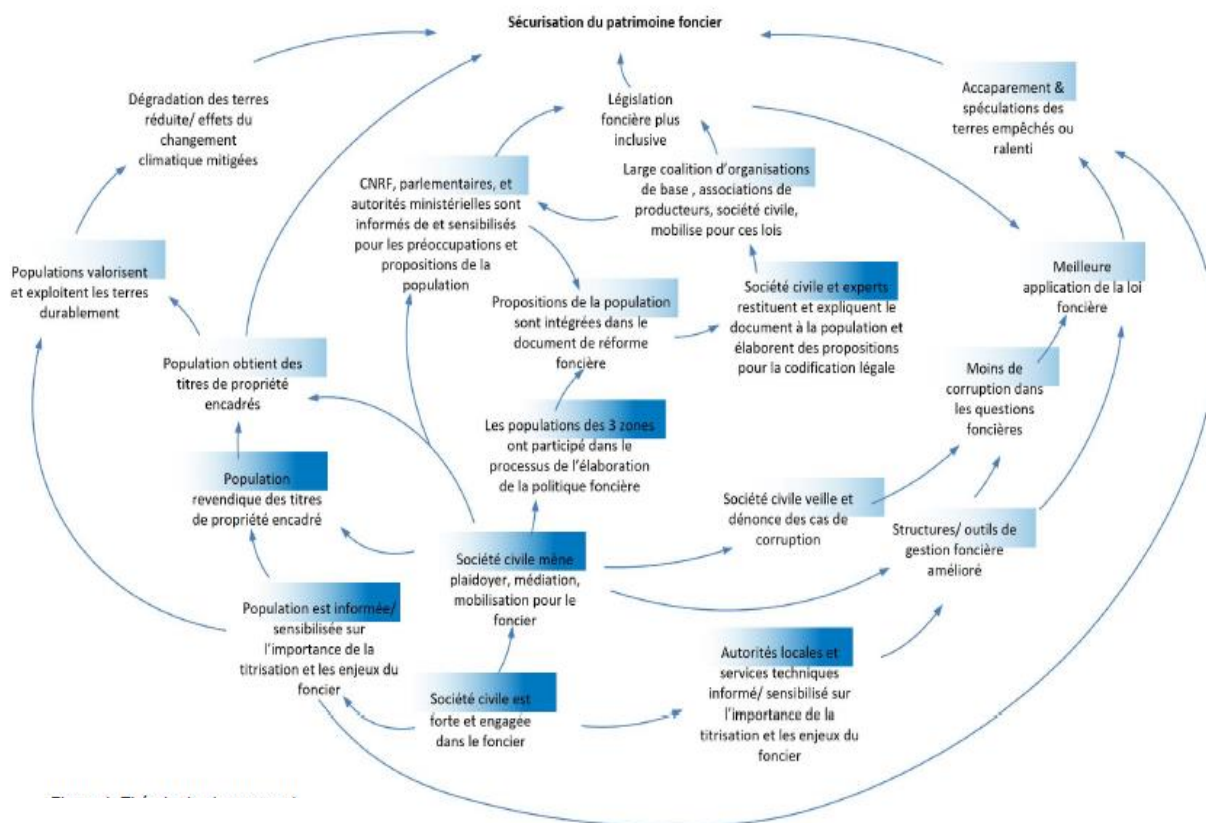


Figure 1: Théorie du changement avec une vue d'ensemble sur l'atteinte des changements par un code de couleur (Bleu foncé = changement atteint, bleu clair = partiellement atteint, blanc = non atteint)

mobilisé les communautés en vue de leur participation à ces caravanes.

Autre résultat positif de la sensibilisation menée, l'évaluation présente un changement notoire dans le comportement des populations au niveau de la titrisation de leurs terres. Grâce à la sensibilisation et à l'appui du projet à leurs demandes de régularisation, elles ont montré plus de détermination à réclamer des titres de délibération.

Toutefois, le nombre de dossiers délibérés reste encore faible - sur 518 demandes introduites, seuls 246 titres ont été réellement obtenus -, conséquence, en partie, de la lenteur de l'administration (faiblesse des instruments existants, mais également réticence des autorités à s'engager sur des délibérations en l'absence de directives claires du gouvernement national dans le processus de réforme).

Il ressort que les relations causales entre la titrisation et la sécurisation des terres, visibles dans la Théorie du changement, s'avèrent, en réalité, beaucoup plus complexes. Si l'obtention

d'un titre contribue à la sécurité des terres pour certaines familles, les entretiens montrent que le titre, à lui seul, ne garantit pas la valorisation des terres et, en conséquence, leur utilisation productive à long-terme. D'autres paramètres doivent entrer en ligne de compte, et notamment l'accès à l'eau. En effet, si les conditions d'exploitation agricole de la terre ne sont pas réunies, telles que l'accès à l'eau, un titre foncier peut aussi conduire à la vente des terres (surtout dans les zones périurbaines). Même si la vente n'est pas le but recherché par le projet, le titre pourrait renforcer le pouvoir de négociation de son détenteur et permettre ainsi à ce dernier de percevoir, de cette vente, un montant plus juste. La vente étant officiellement interdite, cette hypothèse n'a pu être vérifiée, faute de données quantitatives à disposition.



Durabilité des changements observés

La sensibilisation a suscité l'émergence de structures auto-organisatrices, ce qui constitue un point fort dans l'argumentation sur la contribution du projet à des changements durables. L'évaluation a en effet observé une nouvelle dynamique de mobilisation des populations dans la défense de leurs intérêts et de leur patrimoine foncier, en collaboration avec d'autres organisations alliées (Forum Social Sénégalais, Forum Civil, etc.).

Au-delà des organisations formelles, des comités d'initiative et des associations de défense des intérêts ont été constitués par les populations elles-mêmes, conscientes des enjeux du foncier. Cette mobilisation plus inclusive, perçue comme une « démocratisation » de la revendication à l'accès à la terre, constitue un résultat important.

Question 2 : Impact du plaidoyer au niveau national

Une prise de conscience du foncier est également visible au travers des efforts de mobilisation et de plaidoyer fournis par la société civile dans le processus de la réforme foncière et dans la popularité de ces activités. En se joignant au CRAFS (Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal), réseau national d'acteurs de la société civile, les organisations-partenaires du

projet sont parvenues à rendre le processus de réforme foncière plus participatif. En atteste l'organisation de différentes étapes sur les documents de réforme et la codification des propositions auxquelles la population a apporté sa contribution.

Le point positif culminant a été l'intégration d'une large partie des propositions de la population dans le document de réforme² établi par la commission nationale de réforme foncière.

Malgré (ou peut-être, à cause de) cette réussite importante, le Président a dissous, au même moment, la commission et *de facto* bloqué le processus de réforme. A ce jour, ce blocage est maintenu et le processus n'a pas été relancé malgré les actions de plaidoyer menées par la société civile.

Durabilité des changements observés

Sur la durabilité de ces résultats, l'évaluation souligne la création de réseaux innovatifs et de structures auto-organisatrices réunissant des organisations de la société civile au niveau local et des organisations au niveau national. Ces structures établies poursuivront probablement le travail de plaidoyer en faveur de la sécurisation du foncier.

² Ce document devait servir de base à la reformulation de la législation foncière.

Question 3 : Impact de l'amélioration de la gestion des terres

Au niveau de l'amélioration de la gestion des terres, les résultats du projet sont moins visibles. Certaines activités portant sur la création d'outils de gestion, suggérées dans la Théorie du changement, ont été supprimées du fait des coupes budgétaires. Malgré une attention moindre sur le sujet, les autorités locales ont été

sensibilisées sur le foncier et sur l'existence d'outils de gestion adaptés. Néanmoins, ces instruments n'ayant pas été mis en place, l'intérêt de la société civile en matière de contrôle sur la gestion du foncier est désormais, de fait, limité, malgré l'existence, connue de la société civile, d'une corruption importante dans ce secteur. Le niveau de corruption perçu diffère d'une zone à l'autre, mais des données objectives sur le sujet ne sont pas disponibles.

Recommandations

Plaidoyer : soutenir les efforts du CRAFS

Comme les actions de plaidoyer du CRAFS n'ont pas réussi à relancer le processus politique de réforme, des mesures incitatives devraient être conceptualisées pour être effectives au moment de la relance par le gouvernement lui-même, à défaut d'espérer que les activités-mêmes du projet puissent apporter l'impulsion nécessaire.

En l'état actuel de blocage, il est recommandé de démultiplier les engagements du projet, de concert avec les autorités, suivant la logique que le gouvernement n'est pas un acteur monolithique, mais constitué de plusieurs acteurs aux intérêts divergents. A ces fins, les activités de sensibilisation menées avec les parlementaires devraient être renforcées et/ou démultipliées.

Au niveau du lien entre le projet et les autorités décentralisées, il est préconisé d'augmenter le nombre de rencontres, d'impliquer activement les autorités dans des initiatives et de les responsabiliser. Des relations intensifiées avec les autorités locales pourraient également contribuer à augmenter le taux de titres obtenus par demande dans les zones d'intervention.

Considérer la valorisation des terres

Le lien entre l'obtention des titres et la valorisation des terres devrait être re-

conceptualisé. Le lien causal de « valorisation issue de la titrisation » n'apparaît pas aussi évident que souhaité, eu égard également aux enjeux des changements climatiques. Ainsi, d'autres mesures (par exemple l'accès à l'eau) seraient à prendre en considération lors de la prochaine phase.

Focus sur l'amélioration de la gestion foncière

Au vu des efforts et des résultats importants, obtenus dans le domaine de la sensibilisation et face au blocage du processus de réforme, l'évaluation recommande de se focaliser plus intensément sur le fonctionnement des outils et sur la gestion foncière. Les outils de gestion suscitent actuellement beaucoup d'attention dans le débat politique au niveau national et la société civile craint que ces outils n'induisent une marchandisation des terres, sujet déjà soulevé dans le processus politique de réforme. Ces outils n'étant pas simplement techniques, mais aussi politisés, il est recommandé d'établir une analyse sur les effets positifs et négatifs des instruments proposés (et soutenus par les bailleurs). Cette information peut servir de base à un plaidoyer dans le cadre du CRAFS et permettra également de clarifier le type de soutien pratique que les autorités locales devront apporter.

Conclusions

Dans le cadre du processus politique de la réforme foncière au Sénégal, l'étude a montré que le plaidoyer conjoint est bien organisé au niveau de la société civile. Il constitue un potentiel important pour faire avancer le processus vers une intégration des intérêts des

petits paysans, et, en conséquence, vers une contribution à une législation mieux équilibrée, associant à la fois les intérêts du développement économique à grande échelle et ceux des petites exploitations familiales. Il s'agit d'un impact important, en phase avec l'agenda de Leave No

One Behind des Objectifs de Développement Durable.

Cependant, l'étude a montré la nécessité d'une adaptation continue de la stratégie de plaidoyer car les processus politiques sont longs, complexes et sujets parfois à des événements imprévus. En atteste la situation du Sénégal avec le blocage du processus de la réforme par le gouvernement. En parallèle, ce plaidoyer doit se poursuivre sur le long terme en attendant l'ouverture de fenêtres d'opportunités ; les contacts avec des acteurs du parlement et du gouvernement doivent, pour ce faire, être maintenus.

La large sensibilisation de la population a un impact très important sur son niveau d'information, sa participation et sa mobilisation dans le processus politique de la réforme ainsi que sur sa détermination à obtenir des titres de délibération. Cependant, la titrisation et la sensibilisation sur le foncier ne suffisent pas, à elles-seules, à contrecarrer l'accaparement des terres. La population a besoin de valoriser ses terres surtout en vue des enjeux climatiques.

Il est, enfin, important de faire le suivi de ces dossiers en instance dans les mairies et d'appuyer le développement et le fonctionnement des outils de gouvernance locale des ressources naturelles, notamment en lien avec la gestion foncière.

Les approches politiques privilégiées dans ce projet apparaissent, dans la littérature de la coopération au développement, comme étant

prometteuses (Laws and Marquette 2018). Néanmoins, elles nécessitent des méthodologies de gestion de projet, à même de faire face à l'imprévisibilité des processus politiques. Elles supposent, de fait, des approches flexibles et adaptatives en matière de pilotage de projet pour permettre aux différents partenaires du projet de réagir avec souplesse à l'évolution des besoins du processus politique.

Références

- Mayne, J. (2001). Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1), 1-24.
- Mayne, J. (2011). Contribution Analysis: Addressing cause and effect. dans R. Schwartz, K. Forss & M. Marra (Eds.), *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution, and Beyond* (pp. 53-96). New York: Transaction.
- Laws, E., & Marquette, H. (2018). *Thinking and Working Politically: Reviewing the Evidence on the Integration of Politics into Development Practice over the Past Decade*. London: ODI.
- swisspeace (2019): *Sécurisation du patrimoine foncier au Sénégal: Rapport d'analyse de contribution*. Bern: swisspeace.

HEKS/EPER working paper series on access to land

- Working Paper N° 1, 12/2012: Access to land – laying the groundwork for development, Zurich, December 2012.
- Working Paper N° 2, 02/2015: Assess & enhance land tenure security, HEKS/EPER Analytical Framework, Zurich, February 2015.
- Working Paper N° 3, 07/2017: Access to Land in the Philippines – Capitalisation of HEKS/EPER Experiences, July 2017.



Étude confiée à

swiss
peace

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation

HEKS/EPER

HEKS/EPER – L'Entraide Protestante Suisse est l'organisation d'aide des églises protestantes suisses œuvrant en faveur d'un monde plus pacifique et équitable. Elle intervient, de façon conjointe, avec une centaine d'organisations-partenaires et des alliances stratégiques mondiales, auprès de populations et de communautés en difficulté économique et sociale, au travers de 162 projets dans 32 pays, investissant en 2020, au niveau mondial, CHF 38 millions.

Partenaires de mise en œuvre



enda pronat



Bayakh - Région de Thiès - SENEGAL Tél: +221 76 661 89 67 / 33 836 91 27 Email: fapd1@yahoo.fr



HEKS
EPER

HEKS/EPER – Swiss Church Aid

Headquarters	Phone	+41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28	Fax	+41 44 360 88 01
Postfach	Email	info@heks.ch
8042 Zürich	Web	www.heks.ch

HEKS/EPER is a member of

