

Analyse des processus multi-niveaux de formation de compromis dans les politiques de régulation foncière au Sénégal

- Thèse en Economie:
GLOAGUEN David
- Directeurs de thèse: Hélène Rey Valette (Lameta, UM1)
Patrick D'Aquino (CIRAD-GREEN)
- Comité de thèse: Martine Antona (CIRAD-GREEN)
Emmanuel Cheyns (CIRAD- moïsa)
Valérie Clément (Lameta, UM1)

Introduction

- Le manque d'investissement privé dans le secteur agricole poussa l'Etat à proposer la création d'un cadre foncier propice à l'agro-business.
- La réouverture des débats avec la mise en place du Plan d'Action Foncier de 1996 marqua la relance des débats sur la Loi domaniale instaurée 1964.
- Ces débats ont pu aussi faire valoir les propositions émanant d'organisations de la société civile Sénégalaise (Organisations producteurs, ONG,...) qui s'étaient développées avec la mise en place des Plans d'Ajustement Structurel.

- Ces organisations civiles ont recentré les débats fonciers sur l'importance de protéger et de promouvoir les exploitations familiales.
- Plusieurs organisations de la société civile ont constitué tout au long des débats, un contre poids important face à l'Etat.
- Cela a recentré les débats sur le foncier autour de l'opposition entre le développement des exploitations familiales et celui du secteur privé
- Nous nous intéresserons à cette période débutant avec le Plan d'Action Foncier de 1996 pour aborder les questions foncières au Sénégal

Problématique

- Nous chercherons à analyser en prenant en compte les processus multi-niveaux de formation de compromis autour des référentiels et des règles de justice mobilisés sur les politiques foncières:
 - les positions en matière de régulation foncière mobilisées par les différentes parties prenantes à ces réformes
 - ainsi que les alliances qui se sont mises en place au sein de la société civile.

Hypothèses de travail

- Première hypothèse: Plus l'échelle est globale et plus les critères de choix, mêmes participatifs, seraient monopolisés par des référentiels de type expert tandis que les « profanes » s'exprimeraient essentiellement dans les arènes locales.
- Seconde hypothèse de travail: On suppose qu'une évolution des formes de concertation multi-niveaux pourrait en renforçant l'expression simultanée des différents référentiels dans les mêmes instances, enrichir les choix de régulation et de proposer des synthèses hybrides plus pertinentes.

Plan

I] Une approche analytique à la croisée de différents courants théoriques

1.1] Les théories sur les référentiels

1.2] L'économie des conventions: une approche complémentaire

1.3] Les approches multi-niveaux: un moyen de structurer les niveaux de gouvernance.

1.4] Une confrontation entre les modes de régulation fonciers Sénégalais avec les théories en Economie de la justice

II] Historique du Foncier au Sénégal

III] Analyse du registre foncier du CNCR

3.1] Présentation des enquêtes semi-directives effectuées pendant le terrain.

3.2] Présentation du CNCR et analyse de son registre foncier.

1] une approche analytique à
la croisée de différents
courants théoriques

1.1] Les théories sur les référentiels

Principaux concepts théoriques:

→ Les forums: Ce sont des communautés d'acteurs formelles ou informelles homogènes sociologiquement et régies par un ensemble de routines et de procédures (Fouilleux, 2006). Il en existe deux types:

- Les forums de production des idées: Ce sont les lieux d'où émergent potentiellement des idées sur les politiques publiques (organisation de producteurs, ONG,...).

- Les forums d'institutionnalisation des idées: Ce sont les lieux où se confrontent les différents idées sur les politiques publiques pour être institutionnalisées et permettre la création des référentiels de politiques publiques.

→ Définition des référentiels: Moyen de conceptualiser les différentes idées économiques composant le compromis politique dialectique et correspondant à une politique publique.

La **notion de circulation des idées** entre « *forums* » permet de penser:

→ la diffusion d'idées entre forums de production et par conséquent le rôle moteur de certaines idées dans la construction des politiques publiques. Il existe différents vecteurs de circulation entre forums (passeurs d'idées, comité de pilotages,...).

→ Le passage des idées des forums de production vers les forums d'institutionnalisation

Le **concept de traduction** (Callon, 1986) permet de comprendre comment des idées caractérisées par certaines dimensions sociologiques sont « *traduites* » pour être appropriées dans un forum sociologiquement différent.

Limites des théories sur les référentiels:

- Cette théorie ne prend pas en compte le rôle des idées « *non économiques* » (familiale, territorialiste,...) dans le jeu politique. On ne peut alors comprendre l'institutionnalisation de certaines idées économiques qui se trouvent en relation étroites avec des idées non économiques déterminantes dans le jeu politique.
- Une conception des passeurs d'idées entre forums « *sur socialisés* ». Ces acteurs sont appréhendés comme les vecteurs de circulation des idées dominant politiquement dans le forum de départ.
- Il est nécessaire de sortir d'une approche se focalisant exclusivement sur les questions d'idées politiques.

1.2] Les apports de l'économie des conventions

- L' « *Economie des grandeurs* » (Boltanski, Thévenot, 1996) permet à travers son analyse sociologique de prendre en compte conceptuellement le rôle des idées économiques (cité marchande) et non économiques (cité domestique,...).
- Le concept d' « *action* » développée par (Thévenot, 2006) permet de prendre en compte la dimension individuelle de l'action, ce qui permet de se détacher de conceptions sur-socialisées de l'action.
- Les détours par les questions d' « *actions* » permettent de dépasser les approches par les idées politiques pour prendre en compte le rôle des objets.

1.3] L'importance des analyses multi gouvernance

- Une volonté d'analyser les relations verticales entre différents niveaux de gouvernance.
- Apport: Un moyen de prendre en compte dans les théories sur les référentiels la structuration des « *forums d'institutionnalisation des idées* ».
- L'économie des conventions un moyen de comprendre les « *boucles de rétroaction* » (Easton, 1974; Majone, 1994) entre niveaux de gouvernance.

1.4] La confrontation entre les registres fonciers Sénégalais et les théories en Economie de la justice:

- Une identification préalable des métriques, des choix méthodologiques ainsi que des principes de justice.
- **Définition des métriques**: C'est une unité de compte permettant de fournir des mesures d'évaluation d'une action en terme de justice (liberté, biens premiers,...)
- **Choix méthodologiques (Conséquentialisme Vs procédure)**:
La méthode conséquentialiste s'attache à traiter de la justice seulement à travers les impacts concrets d'une politique.
- La méthode procédurale jugera de la procédure qui a mené au choix d'un principe de justice et en aucun cas des impacts finaux.
- **Règles de justice**: Nous avons pour le moment identifier trois principes de justice: le principe de maximisation du bien être social, le principe de Pareto et le principe Rawlsien libéral-égalitaire.

II] Historique du foncier au Sénégal

II] Historique du foncier au Sénégal:

Structure de base du droit coutumier Sénégalais (IIED, 2008):

- Le couple « *droit de feu* » / « *droit de hache* » constituait la base du droit des premiers arrivants. C'est le *laman* chef de famille, qui est le maître des terres.
- Le couple « *droit de culture* » / « *droit de redevance* » marquait la domination en matière de droits d'accès à la terre, des anciens arrivants sur les nouveaux arrivants.
- La « *droit éminent* » ou « *droit du plus fort occupant* » permettait aux féodalités possédant le pouvoir militaire de recevoir un tribut en nature de la part des premiers arrivants et des nouveaux arrivants. Néanmoins le *laman* restait le maître des sols et continuait à attribuer les terres.

La période coloniale: La colonisation fut une épopée qui a permis de diffuser la notion de propriété individuelle dans le pays mais qui n'a entraîné que peu d'immatriculation de terres. .

- L'indépendance et la loi sur le domaine national: L'Etat s'est emparé de 95% des terres, en les socialisant sous l'autorité de l'Etat et au nom de questions de développement. Ces terres furent divisées en trois domaines:
 - Le domaine publique: il est constitué pour ce qui nous intéresse des terres aux abords des fleuves. Il est juridiquement sous le contrôle de l'Etat.
 - Le domaine privé: il regroupe les terres privatisées. Elles ne concernent pas les terres rurales cultivables.
 - le domaine national: il est composé par la quasi-totalité des terres rurales et cultivables. Il est divisé en quatre zones:
 - zones urbaines
 - zones classées (forêts,...)
 - zones pionnières
 - zones de terroirs: culture, élevage,...

- Structure du droit dans les zones de terroirs:

→ Création de droits d'affectation gratuits (non échangeables) qui ont permis de reproduire dans le code civile les droits de culture coutumiers et qui devaient éliminer le pouvoir des *lamans* (interdiction de louer).

→ Il fut mis en place deux conditions pour réglementer le droit d'affectation:

- Les terres doivent être mises en valeur.

- La désaffectation doit être prononcée lorsque le bénéficiaire ne réside plus sur le terroir ou n'assure plus personnellement la mise en valeur des terres qui lui sont affectées.

→ L'Etat se réserve le droit d'exproprier des terres pour raison d'utilité publique et de les immatriculer dans son domaine privé.

→ A partir de 1972, les Communautés Rurales ont été chargées de l'affectation des terres.

- Structure du droit dans les zones pionnières:

→ L'Etat aménage des terres et les affecte ensuite à des Communautés Rurales, des associations coopératives en leur faisant respecter les conditions codifiées dans les plans de développement et celle de mise en valeur.

→ Ces zones furent reversées dans les zones de terroirs en 1982.

- La décentralisation de 1996: une rupture avec la domanialité nationale:

De faibles avancées en matière de décentralisation: La gestion du domaine public fut transférée aux Communautés Rurales. L'Etat peut cependant revenir sur les affectations attribuées par la Communauté Rurale.

Mais un nouveau mouvement de centralisation du pouvoir:

→ L'Etat n'a plus besoin d'immatriculer les terres dans son domaine privé lorsqu'il exproprie pour cause d'utilité publique.

→ L'Etat reste le gestionnaire des anciennes terres pionnières qu'il a aménagées.

- Il s'instaure un modèle dualiste de gestion des zones de terroir oscillant entre le régime du domaine national et un régime tendant à la privatisation des terres.
- Cela marque la promotion d'un nouveau mode de régulation foncier basé notamment sur l'agro-business, au détriment des exploitations familiales.
- Les exploitations familiales ont vocation à être marginalisées au fur et à mesure que les aménagements de l'Etat sont effectués.
- Cette évolution foncière va se concrétiser par la remise à plat de la loi sur le domaine national et la promulgation du Plan d'Action Foncier.

Trois options de réformes foncières proposées par l'Etat :

- L'option statut-quo: Elle repose sur le maintien de la Loi sur le Domaine National.
- L'option libérale: On suggère la constitution d'un marché foncier libre. Les terres sont sujettes à passer aux mains du privé.
- L'option mixte: Elle cherche à favoriser l'investissement foncier (option libérale), tout en attribuant parallèlement aux CR des droits de cession et le maintien de leurs droits d'affectation (option statut-quo).

- Transition: Nous allons à présent nous intéresser à la réaction du Comité National de Coopération et Concertation des Ruraux (CNCR) quant aux options qui ont été proposées par l'Etat sénégalais.
- Cela nous permettra de révéler la position de cette organisation sur le foncier.

III] Analyse du registre foncier du CNCR

3.1] Structuration des entretiens pendant le premier terrain au Sénégal

- Séjour de presque un mois à Dakar dans le but de s'entretenir avec des membres de différentes organisations de la société civile.
- Entretiens semi-directifs avec des questions ouvertes
 - Identification des différents registres fonciers et:
 - ▶ du niveau de gouvernance auquel devrait s'appliquer la politique.
 - ▶ Identifier la nature sociologique des propositions politiques
 - ▶ Rapprochement des registres fonciers par rapport aux principes de justice
 - Cartographier les relations avec d'autres organisations civiles traitant des questions foncières. Le but était de cibler des alliances potentielles ainsi que les forums moteurs dans la production et la diffusion des registres fonciers.

- Séjour de quatre jours dans la zone agro-sylvo-pastorale (Ferlo).
- Caractéristiques de cette zone:
 - Des terres consacrées quasiment toutes au pastoralisme
 - Une non connaissance des débats fonciers au niveau national.
- Les entretiens mis en place dans cette zone ne seront pas traités ici. Nous centrerons notre attention sur le registre foncier d'une des organisations interrogées à Dakar: Le Comité national de Coordination et de Coopération des ruraux (CNCR).

3.2] Historique et analyse du registre foncier du CNCR

- Historique du CNCR: Le CNCR fut créé en 1993. Il était au début composé de 9 fédérations de ruraux. A l'heure d'aujourd'hui, il en compte 26.
- Le CNCR lança des débats internes sur une dimension multi-niveaux pour discuter des options de réforme foncière proposées par l'Etat.
- Toutes les options du plan d'Action Foncier furent rejetées par le CNCR. Cela mena l'organisation à construire ses propres positions.

Plan d'analyse du registre foncier développé par le CNCR:

→ Présentation des positions du CNCR par rapport aux différentes options du Plan d'Action Foncier.

→ Exposition des critères de régulation foncier proposées par le CNCR.

→ Hypothèses de travail faites sur les caractéristiques sociologiques du CNCR à partir des critères de régulation.

→ Rapprochement des critères de régulation foncier avec le principe de justice Rawlsien

- **Position du CNCR sur l'option du statut quo:**

Critiques:

→ **Un flou juridique:** Il n'y a pas eu de définition officielle des notions de « *mise en valeur* » et d' « *utilité publique* ». Les désaffectations et les expropriations n'ont aucunes bases de justification. Il existe de plus un manque de moyens financiers et humains pour administrer les communautés rurales (cadastre foncier, niveau de qualification insuffisant,...). Cela entretient le flou juridique sur la gestion foncière.

→ Les droits d'affectation censés être gratuit, n'ont pas toujours été appliqués. Les *lamans*, maîtres coutumiers des sols; ont réussi à reproduire leurs droits de feu et de hache, malgré la promulgation de la Loi domaniale.

→ La création d'un mode de régulation foncier parallèle à celui du domaine nationale, promouvant l'investissement privé et l'agro-business.

La CNCR refuse l'option statut-quo.

- **Position du CNCR sur l'option libérale:** Le CNCR juge que la privatisation ferait disparaître progressivement l'agriculture familiale. **L'option libérale est rejetée**
- **Position du CNCR sur l'option mixte:** Etant donné que les options libérales et sur le statut quo, ne permettent pas de résoudre les problèmes notés par le CNCR, cette option est aussi rejetée.
- Cela a mené le CNCR à rechercher des propositions alternatives à celles proposées dans ce Plan Foncier. Un débat interne sur une dimension multi-niveaux, a été mis en place et a abouti à une proposition en terme de réforme foncière.

- Présentation des propositions du CNCR:

Un emboîtement de deux règles de régulation foncière :

→ 1^{er} critère: L'organisation souhaite transférer le pouvoir d'affectation ou de cession aux CR pour réguler l'accès du privé aux terres. C'est la marque ici d'un certain « *localisme protectionniste* ».

→ 2nd critère: Il sera mis en place parallèlement un « *marché foncier communautaire* » entre résidents où se feront des échanges de titres fonciers, de droits d'usages réels et de baux.

- Déduction à partir du compromis politique trouvé au sein du CNCR, d'hypothèses sur les spécificités sociologiques de l'organisation:

→ Il y a tout d'abord un accord unanime des membres du CNCR sur la nécessité de réguler l'accès à l'agro-business pour sauver les exploitations familiales. Cela marque l'importance de la figure des « *exploitations familiales* » pour qualifier l'unité sociologique de l'organisation ou « *forum* ». Du point de vue des conventions, on retrouverait une cité hybride « *économico-familiale* ».

→ Mais il y a aussi un compromis politique « *large* » qui permet d'intégrer dans le marché communautaire, divers droits d'accès à la terre (usage, privatif, baux) correspondant aux différents besoins et capacités des exploitations familiales en terme d'investissements et d'accès au foncier

- Hypothèses sur le rapprochement des deux critères de régulation foncier (« *localiste protectionniste* » et « *libéral communautaire* ») avec les principes de justice.
- Selon nous, il est possible de les rapprocher sous plusieurs conditions du principe de justice rawlsien dénommé « *libéral-égalitaire* ». Ce principe de justice est lui-même composé de deux critères de justice:
 - Un principe « *prioritaire* » « *d'égale-liberté* » garantissant à toute personne plusieurs libertés fondamentales telles que celui de droit de propriété privé.
 - le « *principe de différence* » permet ici de légitimer des inégalités si elles ont un effet positif sur la somme des avantages à partager (Options Pareto optimales). On prendra la solution Pareto Optimale qui maximise les avantages sociaux des plus défavorisés.

Critère de Pareto: le principe de justice ne peut ici autoriser toute transformation sociale qu'à partir de la possibilité d'améliorer le sort d'au moins une personne et cela sans léser les autres personnes.

- Hypothèses sur le rapprochement entre les critères de justice Rawlsiens et ceux du CNCR.

→ Le principe d' « *égale liberté* » peut être repris si on introduit une notion de « *liberté sociale* » au côté de celle de « *liberté individuelle* ». Le problème serait de ne plus retrouver des situations Pareto optimales. Cela permettrait de prendre en compte la régulation « globale » de l'accès aux terres communales des privés et d'un non accès aux terres déjà affectées aux résidents.

→ Le « *principe de différence* »: On peut le retrouver à partir de la possibilité de contracter des baux. Les terres non cultivées seront mis en bail, ce qui améliore la situation des plus défavorisés (le contractant du bail) et celle du bailleur grâce à la redevance qu'il touche en échange. → **Situation Pareto optimale.**

- Programme des travaux à effectuer par la suite:

- Rapprochement des différents corpus théoriques en un seul bloc.

- Construction de questionnaires qualitatifs et quantitatifs, adaptés aux acteurs ciblés par les enquêtes.

Merci pour votre attention

2] Le cas du CNCR

2.2] Une remise en cause aussi bien culturelle que économique du Plan d'action Foncier

Des propositions politiques à partir de deux principes de régulation de l'accès à la terre:

→ Une régulation de l'accès à la terre des Communautés Rurales pour l'agro business

→ La création d'un marché communautaire

2] Le cas du CNCR

Les résistances sur le plan économique:

- La persistance des droits d'usage sur la terre
- Un fort encadrement des privatisations pour parer à l'accaparement des terres
- Le refus du salariat

2] Le cas du CNCR

Les résistances sur le plan culturel:

- Craintes sur les impacts psychologique de la privatisation au niveau des relations entre exploitations familiales
- L'accapARATION des terres par l'agro-buisness: un risque pour la transmission inter générationnelle
- Un modèle familial à faire perdurer

- **Hypothèse 1:** Plus l'échelle est globale et plus les critères de choix, mêmes participatifs, seraient monopolisés par des référentiels de type experts tandis que les « *profanes* » s'exprimeraient essentiellement dans des arènes locales.
- **Hypothèse 2:** On suppose qu'une évolution des formes de concertation multi-niveaux pourrait en renforçant l'expression simultanée des différents référentiels dans les mêmes instances enrichir les choix de régulation et de proposer des synthèses hybrides plus pertinentes.