

Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière

Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal

Philippe Lavigne Delville, Daouda Diagne
et Camille Richebourg



iied

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

 **OSIWA**

CRAFS

Série Foncier, Investissements et Droits

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leurs capacités à les faire valoir sont limitées, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs. La série **Foncier, Investissements et Droits** de l'IIED fournit des informations sur l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits. D'autres rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés depuis la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Raising the cost of climate action? Investor-state dispute settlement and compensation for stranded fossil fuel assets. 2020. Tienhaara K et Cotula L
- Rural producer agency and agricultural value chains: What role for socio-legal empowerment? 2019. Cotula L , Polack E, Berger T et Schwartz B
- Trends in global land use investment: implications for legal empowerment. 2017. Cotula, L et Berger, T
- Community perspectives in investor-state arbitration. 2017. Cotula, L et Schröder, M
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Kenya. 2016. Chan, M-K et Mbogoh, A
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Tanzania. 2016. Chan, M-K *et al.*
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest. 2016. Cotula, L et Jokubauskaite, G.
- Land rights and investment treaties: exploring the interface. 2015. Cotula, L

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les **Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens**, nous partageons également les leçons tirées des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissements, de contrats et de procédures d'arbitrage. Les enseignements tirés des praticiens sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Rebalancing power in global food chains through a "Ways of Working" approach: an experience from Kenya. 2019. Kariuki, E et Kambo, M
- A stronger voice for women in local land governance: effective approaches in Tanzania, Ghana and Senegal. 2019. Sutz, P *et al.*
- Improving accountability in agricultural investments: Reflections from legal empowerment initiatives in West Africa. 2017. Cotula, L et Berger, T (eds.)
- Advancing indigenous peoples' rights through regional human rights systems: The case of Paraguay. 2017. Mendieta Miranda, M. et Cabello Alonso, J. Aussi disponible en espagnol.
- Genre et foncier : l'expérience des consultations juridiques gratuites au Sénégal. 2016. Kébé Diouf, K
- Pillars of the community: how trained volunteers defend land rights in Tanzania. 2016. Massay, G

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org

Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière

Enseignements de la mobilisation
des organisations de la société civile
au Sénégal

Philippe Lavigne Delville, Daouda Diagne
et Camille Richebourg

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2020

Certains droits réservés. Ce document est disponible sous la licence internationale Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0 ; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

ISBN: 978-1-78431-861-1

Numéro de commande IIED : 12610IIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road,
Londres WC1X 8NH,
Royaume-Uni

Email: newbooks@iied.org

Twitter: @iied

Facebook: www.facebook.com/theIIED

Télécharger d'autres publications depuis <http://pubs.iied.org>

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Lavigne Delville, P, Diagne, D et Richebourg, C (2021) Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière : Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal. IIED, Londres.

Photo de couverture : Un berger et son troupeau au Sénégal
(Crédit photo : IFPRI/Milo Mitchell, via Flickr, CC BY-NC-ND 2.0)

Mise en page : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Table des matières

Liste des figures, encadrés et tableaux	ii
Acronymes et abréviations	iii
À propos des auteurs	iv
Remerciements.....	iv
Préface	1
Introduction	3
1. Les OSC sénégalaises face aux projets de réforme foncière de l'État	9
1.1 L'élaboration de propositions paysannes en réponse au PAF	9
1.2 De la LOA à la LOASP : l'échec d'une tentative de reprise directe du contrôle des terres du domaine national par l'État.....	10
1.3 La lutte contre les accaparements fonciers.....	11
1.4 Le CRAFS et l'animation d'un débat sur l'enjeu d'une réforme foncière inclusive.....	12
1.5 L'arrivée au pouvoir de Macky Sall et la création de la CNRF	14
1.6 La seconde CNRF : une démarche « participative et inclusive ».....	17
2. Le CRAFS dans le processus CNRF : un engagement critique et contributif.....	19
2.1 Intégrer le comité technique de la CNRF pour être au cœur des arbitrages ?	20
2.2 Influencer la méthodologie et s'impliquer dans l'animation des consultations locales.....	20
2.3 Élaborer des positions et des propositions communes	25
3. L'implication du CRAFS dans le processus CNRF : un rôle central et reconnu, une victoire au goût d'inachevé	31
3.1 Un document de politique foncière relativement consensuel, mais rejeté par le pouvoir.....	31
3.2 Pour le CRAFS, l'apprentissage de l'engagement dans la formulation des politiques.....	36
3.3 Quelques pistes pour le CRAFS	39

4. Enseignements sur la participation de la société civile aux processus de formulation des politiques foncières	41
4.1 Contribuer à ouvrir le débat public et l'alimenter en amont du processus officiel	41
4.2 La participation, oui, mais laquelle ?	42
4.3 Savoir ce qu'on veut et pourquoi, et pas seulement contre quoi on lutte.....	43
4.4 Tenter, en amont et à côté, d'imposer un cadrage du débat	43
4.5 Construire et élargir les alliances.....	45
4.6 Jouer à la fois le plaidoyer et le rapport de force.....	45
Bibliographie.....	47

Liste des figures, encadrés et tableaux

Figure 1. Le processus officiel de préparation d'une réforme dans son contexte : schéma conceptuel	8
Figure 2. Les différentes phases du processus de réforme foncière : quelques points de repère	18
Encadré 1. La loi sur le domaine national (LDN) de 1964, une originalité sénégalaise	9
Encadré 2. Une orientation claire en faveur de l'agrobusiness ?	15
Encadré 3. Le comité technique du CRAFS : un organe de conciliation interne et d'interpellation	22
Encadré 4. Les différents documents de positionnement des membres du CRAFS.....	26
Encadré 5. La question des « droits réels »	28
Tableau 1. La diversité des membres du CRAFS	13

Acronymes et abréviations

AJS	Association des juristes Sénégalaises
ANSTS	Académie nationale des sciences et techniques du Sénégal
CNCR	Conseil national de concertation et de coordination des ruraux
CNRDT	Commission nationale de réforme du droit de la terre
CNRF	Commission nationale de réforme foncière
CONGAD	Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement
CRAFS	Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal
CRD	comités régionaux de développement
CT	comité technique
DPF	document de politique foncière
FFM	Forum Foncier Mondial
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ILC	International Land Coalition
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
LDN	loi sur le domaine national
LOA	loi d'orientation agricole
LOASP	loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
ONG	organisation non gouvernementale
OSC	organisation de la société civile
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
PAF	Plan d'action sur le foncier
PDIDAS	Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal
PRACAS	Projet d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PSE	Plan Sénégal Émergent
REVA	Retour vers l'agriculture
REVES	Réseau des communes et villes vertes et écologiques du Sénégal
ZES	zones économiques spéciales

À propos des auteurs

Philippe Lavigne Delville est socio-anthropologue, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement. Il travaille en particulier sur la fabrique des politiques foncières en Afrique de l'Ouest.

Daouda Diagne est docteur en sociologie rurale, consultant. Il travaille sur l'analyse institutionnelle, les dynamiques d'acteurs et les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest.

Camille Richebourg est sociologue et politiste. Sa thèse de doctorat a été consacrée à l'analyse des dispositifs « participatifs » mis en œuvre dans le processus de réforme foncière au Sénégal.

Remerciements

Les auteurs remercient sincèrement El Hadj Thierno Cissé (secrétaire exécutif du CRAFS), El Hadj Faye (Enda-Pronat) et Philippine Sutz (IIED) pour le suivi de la préparation de cette publication, et les membres du CRAFS ainsi que Amel Benkahla (Gret) pour leur relecture et leurs retours sur le draft de ce texte.

Préface

Ce texte est la synthèse d'une étude réalisée en 2018 par les auteurs à la demande du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS).

Créé en 2011 par un groupe d'organisations paysannes et d'organisations de la société civile (OSC) sénégalaises pour être un espace de réflexions et d'actions sur les questions foncières au Sénégal, le CRAFS s'est d'abord engagé dans la lutte contre les accaparements fonciers. Il a parallèlement investi le champ de la réflexion collective en vue de la production de propositions alternatives pouvant réduire ce phénomène. En effet, peu de temps après son élection, le Président Macky Sall a confié à la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) la charge de conduire le processus de réforme foncière. Son président, le Pr Sourang, a mis en avant la nécessité d'un processus de préparation qui soit participatif et inclusif et a largement ouvert le travail de la CNRF aux OSC, représentées par quatre organisations du CRAFS. Le CRAFS s'est fortement engagé, entre 2014 et 2016, dans le travail de la CNRF, dans une position de contribution critique. Il a parallèlement conduit un processus de concertation avec les communautés paysannes et rurales ayant permis la production d'un document de position et de propositions de réforme foncière, qu'il a ensuite reversé à la CNRF.

Le CRAFS a souhaité réfléchir sur cette expérience de contribution à la formulation d'une réforme foncière et a demandé à une équipe de chercheurs et de consultants de l'aider à capitaliser, en lui proposant une lecture de cette expérience. La capitalisation et l'apprentissage collectif figurent depuis longtemps parmi les priorités des membres du CRAFS. Ce travail prolonge ainsi une capitalisation sur le rôle des organisations paysannes dans l'élaboration des politiques agricoles, menée à partir de l'expérience de la loi d'orientation agro-sylvopastorale (LOASP) et de son volet foncier en 2003 et 2004 (Benkahla *et al.*, 2011 ; Diouf, 2015) et celle sur l'histoire du CRAFS (Hopsort, 2014).

Ce texte résulte d'un processus collectif. L'initiative a été prise par le CRAFS, et la mise en œuvre a été portée par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR) grâce à un financement de l'International Land Coalition (ILC) à travers la Stratégie Nationale d'Engagement (SNE), qui implique un certain nombre d'organisations membres du CRAFS dont IPAR, CICODEV Afrique, IED Afrique et le CNCR, et Enda Pronat grâce à un financement de l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA). L'étude avait pour objectif de documenter précisément le processus pour permettre un débat interne. Après discussion avec le CRAFS sur les termes de références, l'équipe de recherche mobilisée a mené les enquêtes en février 2018, de façon indépendante. Une première version du rapport, à usage interne, a été discutée et amendée, puis le rapport a été discuté dans un atelier fin 2018. Le travail sur une synthèse destinée à un public plus large a été lancé courant 2019,

sous l'égide d'Enda-Pronat au nom du CRAFS. Le draft a fait l'objet de plusieurs rounds de relectures et d'avis avant publication. Les auteurs sont cependant restés responsables de leurs analyses et de leurs interprétations.

Cette capitalisation a permis au CRAFS de réfléchir collectivement sur les enseignements à tirer de cette expérience de participation à un processus de formulation d'une réforme foncière. Nous espérons que la publication de ce texte sera utile à d'autres organisations et d'autres collectifs, engagés eux-aussi dans un dialogue critique et constructif au service des producteurs et autres acteurs ruraux, en Afrique et ailleurs.

El Hadji Thierno Cissé, secrétaire exécutif du CRAFS

Introduction

La société civile sénégalaise capitalise sur sa participation au processus de réforme foncière

En Afrique subsaharienne, la question de la contribution de la société civile aux politiques publiques est à l'ordre du jour depuis les années 2000. Cependant, si les débats sur les options de politique sont souvent nombreux et nourris, les stratégies d'action et d'influence font moins l'objet d'une réflexion collective au sein des organisations de la société civile (OSC). Or les intérêts promus par l'État ne correspondent pas toujours à ceux de la majorité des citoyens. « L'offre de participation » (Gourgues, 2012) proposée par l'État et les bailleurs de fonds a parfois des conditions assez étroites. Plus qu'à proposer un débat ouvert sur les principes à partir desquels penser la politique en question, elle vise souvent à légitimer des options prédéfinies, qui seront dès lors présentées comme « consensuelles » puisque résultant d'un « processus participatif » (voir par exemple Cissoko *et al.*, 2005). Les risques d'instrumentalisation sont donc non négligeables. Dès lors, des dilemmes se posent aux organisations de la société civile : faut-il s'engager dans les processus participatifs proposés par l'État ? À quelles conditions ? Comment engager un dialogue constructif tout en étant vigilants sur les risques d'instrumentalisation ? Comment influencer le processus et pousser à la prise en compte des intérêts et points de vue du plus grand nombre ?

La présente étude analyse la mobilisation des OSC sénégalaises réunies au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) dans le processus de formulation d'un projet de réforme foncière mené par la Commission nationale de réforme foncière (CNRF), commission mise en place par le gouvernement sénégalais en 2012 pour élaborer une réforme foncière, dans une démarche « inclusive et participative ». Ce document retrace la façon dont les membres du CRAFS ont alimenté le débat sur la nécessité d'une réforme foncière inclusive, et dont ils se sont investis dans le processus du CNRF, dans une logique de contribution critique. Il analyse les acquis et les limites de cet engagement et en tire les leçons. Au-delà du cas de la réforme foncière au Sénégal, cette expérience est en effet riche d'enseignements sur la question de la participation de la société civile aux politiques publiques.

Le cas du Sénégal est particulièrement intéressant à cet égard. La société civile y est particulièrement ancienne, structurée et dynamique. Les organisations paysannes ont une longue histoire, faite de contestation et de contributions critiques aux politiques de l'État. Par ailleurs, le Sénégal a connu une succession de tentatives de réforme foncière, qui ont toutes échoué faute de pouvoir négocier un consensus – ou même un compromis suffisant – sur ses objectifs. Depuis le tournant libéral des années 1980, les présidents successifs ont lancé des

initiatives, qui n'ont pas abouti. Quelques mois après son investiture, en décembre 2012, le président Macky Sall, à son tour, a mis en place la CNRF, chargée de définir un projet de réforme sur cette question, hautement sensible et controversée. C'est donc la troisième tentative de réforme foncière impulsée par l'État. Pour tenter d'échapper aux blocages antérieurs, la CNRF s'engage à mener un processus « participatif et inclusif ». Cette volonté tranche fortement avec les tentatives précédentes, et semble augurer d'une approche ouverte, offrant une réelle opportunité de prise en compte des intérêts de la population. Cependant, depuis les années 2000, l'État sénégalais n'a eu de cesse de promouvoir l'agrobusiness.

Lors des processus précédents (loi d'orientation agricole en 2003; Commission nationale de réforme du droit sur la terre en 2005 – voir ci-dessous), la volonté politique de l'État de prendre le contrôle des terres rurales et de les affecter en priorité à des investisseurs s'était heurtée aux organisations paysannes, qui avaient réussi à bloquer des projets qu'elles jugeaient inacceptables. Les OSC avaient appelé de leurs vœux une réforme foncière participative et la volonté affichée par le nouveau président de la Commission de conduire un processus participatif et inclusif répondait à leurs attentes. Toutefois, la signification politique de cette nouvelle Commission et le projet politique sous-jacent pouvaient aussi les inquiéter : derrière l'affichage « participatif », l'objectif de l'État n'était-il pas à nouveau de faire passer une réforme qui irait contre les intérêts de l'agriculture familiale ?

Regroupement d'organisations paysannes, de *think tanks*, d'organisations de défense des citoyens consommateurs et d'organisations non gouvernementales (ONG) constitué à l'occasion des luttes contre les accaparements fonciers des années 2010, le CRAFS s'est fortement mobilisé depuis cette période pour revendiquer une réforme foncière favorable au monde rural. Il a vu dans le lancement de la CNRF une opportunité, parfois un risque. Il a réclamé une intégration des organisations de la société civile à la commission, suivi le processus piloté par la CNRF, tenté de l'influencer et de faire valoir les positions et les intérêts du monde rural, mais aussi urbain. Le CRAFS s'est ainsi engagé avec la CNRF dans une logique de dialogue critique et de propositions. Des organisations différentes, ayant une culture institutionnelle et un rapport au foncier variés, ont dû ainsi harmoniser leurs positions. Le CRAFS a été très actif durant tout le processus piloté par la CNRF, couplant critiques du processus et du cadrage et contributions constructives, à la méthode et aux propositions. Cet investissement a en partie contribué à faire évoluer la position de la CNRF. Le rapport final de la CNRF, partagé lors d'un « atelier national de validation » en octobre 2016, entérine en effet l'abandon d'un projet de réforme juridique de court terme au profit de la mise en avant d'une vision politique globale qui, comme on le verra, reprend pour une part les revendications des OSC, mais demeure très générale et porteuse de nombreuses ambiguïtés.

Pour la CNRF, ce rapport constituait une première étape, avant d'engager une réflexion sur les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires à la mise

en œuvre de la politique foncière. Or la CNRF a été dissoute sans préavis par le président de la République en mai 2017, un mois après la remise officielle dudit rapport. Cette décision a constitué une forte surprise pour la plupart des acteurs ayant participé aux travaux de la Commission et a suscité l'interrogation des OSC : ont-elles perdu sur la possibilité d'une réforme après avoir cru gagner partiellement sur ses orientations ?

Démarche, méthodologie et limites de l'étude

C'est dans ce contexte que le CRAFS a entrepris une capitalisation pour tirer des enseignements de sa participation au processus CNRF et les valoriser. Une telle participation était inédite pour lui. Il a souhaité avoir une lecture externe sur la façon dont il s'était investi, individuellement et collectivement, dans ce processus CNRF et engager une réflexion interne sur les forces et les faiblesses de cette participation, ainsi que sur les enseignements à en tirer pour la suite. Il a confié ce travail à une équipe de chercheurs et de consultants connaissant bien les acteurs et le contexte. L'étude repose sur un dépouillement de la littérature grise et une quarantaine d'entretiens approfondis menés au Sénégal (Dakar et Saint-Louis) en février 2018, avec des membres du CRAFS, des acteurs associatifs ayant participé aux ateliers décentralisés, mais aussi avec des acteurs ayant conçu et piloté le processus CNRF et des observateurs (ministères, bailleurs de fonds, chercheurs). Une première restitution a eu lieu à la fin de l'enquête. Le rapport provisoire a fait l'objet d'observations de la part du CRAFS. L'étude a abouti à un rapport interne, destiné au CRAFS, qui a été relu et amendé, et qui a servi de support à un débat collectif. Le présent document synthétise les résultats de cette étude, et tire les enseignements de cette expérience à destination d'un public élargi. La lecture qu'il en propose demeure marquée par le contexte de l'enquête, qui s'est déroulée peu après la dissolution de la CNRF et le choc que cela a produit. Pour autant, ce texte prend acte de l'évolution des perceptions et des nombreux commentaires des membres du CRAFS.

Cette étude a interrogé la façon dont les OSC sénégalaises réunies au sein du CRAFS se sont investies dans le processus CNRF et ont cherché à l'influencer, par différentes stratégies et avec plus ou moins de succès. Pour cela, il s'est agi d'examiner la façon dont la question de la « participation » a été posée dans ledit processus (quels espaces ? quels modes d'interactions ?), et la manière dont le CRAFS y a réagi, pour comprendre si, pourquoi et jusqu'où le CRAFS et ses membres ont réussi à influencer ce processus, et plus largement le débat sur la réforme foncière au Sénégal, et quels en ont été les enjeux et les difficultés pour le CRAFS. Analyser ces contributions du CRAFS suppose cependant de les replacer dans leur contexte, et donc de comprendre d'une part les stratégies et les actions des différents membres du CRAFS, et d'autre part, le processus CNRF lui-même.

Les auteurs ont veillé à rencontrer l'ensemble des acteurs directement impliqués dans le processus CNRF et à analyser les actions du CRAFS, avec une exigence

de croisement de l'information et de distanciation. Ils n'ont toutefois pas pu rencontrer tous les membres du CRAFS. Par ailleurs, la compréhension du processus CNRF est liée aux contenus qui ont été mis à disposition le temps de l'enquête et à ce que les acteurs l'ayant vécu de l'intérieur ont pu ou voulu rendre accessible. En particulier, les auteurs n'ont pas eu accès aux rapports internes de la CNRF ni aux débats internes au comité technique (CT), ce qui limite incontestablement la compréhension des enjeux et des débats internes à la CNRF.

Pour mener à bien cette étude, des questionnements de sociologie politique de la participation et de socio-anthropologie du développement ont été mobilisés. Sa problématique centrale est en effet celle des conditions et des stratégies permettant aux organisations de la société civile d'influer sur la négociation des politiques publiques et de faire mieux prendre en compte les points de vue et intérêts des citoyens. Sur le principe, la participation de la société civile est censée garantir la prise en compte des points de vue de la population et ainsi permettre des politiques plus pertinentes et plus efficaces. En pratique, cette participation est beaucoup plus problématique.

Au Nord comme au Sud, les choix politiques ne résultent pas d'une analyse objectivée de la situation, ils ne visent pas forcément à résoudre des problèmes. Ils résultent avant tout des capacités de certains réseaux d'acteurs à imposer des cadrages (des façons de poser le problème) et des priorités d'action. La définition d'une politique publique est le résultat de jeux d'acteurs autour des façons de penser les enjeux et les possibles solutions et de la conduite du processus même de formulation. Les controverses, les conflits, les ambivalences en font intégralement partie. Pour les acteurs étatiques, la participation des organisations de la société civile est fréquemment perçue comme un risque : celui de voir leurs projets contestés. Ils cherchent souvent à « contrôler le risque politique de la participation » (Blondiaux, 2008), à légitimer leurs priorités, à les améliorer à la marge, plus qu'à proposer un débat ouvert, susceptible de questionner ces priorités. Les conditions d'un débat ouvert ne sont pas toujours réunies (voir l'argumentaire dans Lavigne Delville, 2011).

De plus, les débats de politique publique ne se résument pas à ce qui se passe dans la séquence formelle, dans la succession des études, ateliers et séminaires. À côté, d'autres scènes existent, les acteurs jouent leur partition, de façon indépendante ou dans le but d'influer le processus formel (Blatrix, 2007). Un grand nombre d'acteurs peut, de façon visible ou dans l'ombre, intervenir et tenter de peser. Chacun se mobilise en fonction des enjeux (risques et gains potentiels) qu'il voit, et donc de son expérience antérieure, de ses réseaux, de ses capacités. Enfin, le résultat du processus formel n'est qu'un acquis partiel, et l'existence d'un accord à un moment donné ne signifie pas qu'il se traduira en mesures concrètes.

Pour toutes ces raisons, le terme de « participation » est trop générique pour être véritablement utile à l'analyse. Parler de participation pose en effet la question de qui participe à quoi et comment, et avec quels effets ?

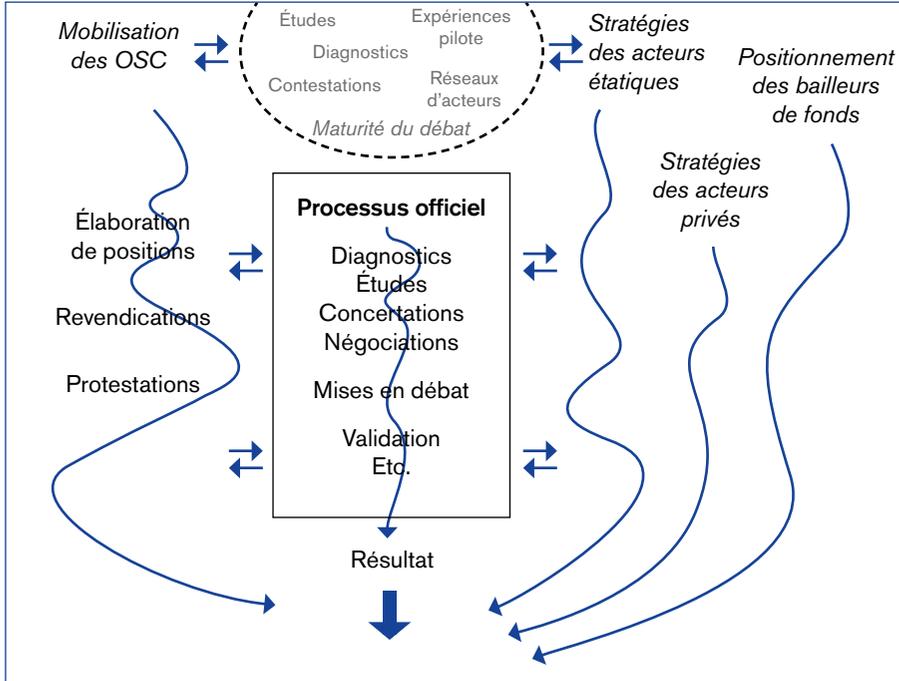
- *Qui participe ?* Quels acteurs, quels types d'organisations sont inclus et exclus du processus ? Lesquels arrivent à imposer leur présence s'ils n'ont pas été invités ?
- *À quoi ?* À quelles étapes ? À la définition du cadrage ou à des discussions sur les modalités de mises en œuvre d'options préétablies ? Au pilotage du processus ou bien à des réunions ponctuelles ?
- *Comment ?* Quel espace est ouvert dans les scènes de la participation ? Quelles formes de contributions sont attendues ? Les participants s'y conforment-ils ou cherchent-ils à les subvertir ?
- *Avec quels effets ?* Ces différentes formes de participation aboutissent-elles à faire évoluer les idées initiales et les projets des initiateurs ? Influencent-elles à la marge ou font-elles bouger les cadrages eux-mêmes ? Quelle influence ont-elles dans le résultat final et la décision (Fung, 2011 et Richebourg 2019) ?

Ces questions permettent de dépasser le terme général de participation et de préciser la nature des échanges : est-on dans l'information, dans la consultation (on demande l'avis des gens, sans qu'ils aient de poids sur la décision), dans la concertation (recherche de rapprochement de points de vue), dans la délibération (débat argumenté en vue de prendre une décision collective)¹ ?

Cela pose aussi la question de l'offre de participation : quel cadre est proposé ? Avec quelle ouverture pour la délibération, la négociation, l'élaboration collective ? Ce cadre est-il accepté ou bien contesté ? Quelles autres scènes existe-t-il ailleurs, à côté et quelles articulations ? Et la question des stratégies des acteurs sollicités : se sont-ils préparés, et comment, à jouer un rôle actif et productif dans les scènes de la participation ? Quelle analyse font-ils des enjeux et des positions des autres acteurs ? Qui représentent-ils et comment ? Quelles positions défendent-ils et comment celles-ci ont-elles été élaborées ? Quelles stratégies individuelles et collectives mettent-ils en œuvre pour peser sur les processus, pour contrer d'éventuelles tentatives d'instrumentalisation, pour constituer des alliances élargies ? Comment ont-ils géré les multiples dilemmes d'une participation qui se veut à la fois constructive et vigilante ?

1 Voir sur ces questions les notices du dictionnaire en ligne de la participation : <https://www.dicopart.fr/>

Figure 1. Le processus officiel de préparation d'une réforme dans son contexte : schéma conceptuel



Philippe Lavigne Delville, 2018

Le schéma ci-dessus (figure 1) présente ce cadre d'analyse. Il met en avant le fait qu'un processus formel de préparation d'une réforme n'arrive pas en terrain vierge, mais dans une histoire qui en définit le contexte : des études, des recherches, des expériences pilotes, des conflits ont contribué à structurer le débat et les acteurs en présence. Le processus de préparation s'inscrit dans un dispositif et suit une méthodologie avec différentes étapes, qui associent à des degrés variables les différents acteurs (étatiques, privés, associatifs, universitaires, bailleurs de fonds, etc.). Les uns et les autres contribuent au processus, de façon constructive ou critique selon les cas, en fonction de leurs positionnements et de la place qui leur est offerte, mais poursuivent aussi d'autres activités, en parallèle, qui ont aussi une influence, indirecte parfois, sur le processus et ses résultats. Enfin, la stabilisation d'une proposition de réforme ne clôt pas l'histoire : même adopté, un document de politique peut avoir une vie mouvementée, sa traduction en lois, en règlements, en dispositifs, etc. ne va pas de soi et suscite de nouveaux jeux d'acteurs.

1. Les OSC sénégalaises face aux projets de réforme foncière de l'État

Au Sénégal, le cadre légal qui régit le foncier rural est la loi sur le domaine national (LDN) de 1964 (encadré 1). Les fondements de cette loi paraissant inadaptés à une économie libérale, une série de tentatives de réforme a été impulsée depuis 1984 et la « Nouvelle politique agricole » qui marque le désengagement de l'État et la libéralisation de l'économie. La CNRF mise en place en 2012 par le président Macky Sall constitue la troisième tentative. À chacune d'entre elles, les organisations de la société civile, et les organisations paysannes en particulier, se sont mobilisées et ont élaboré des contre-propositions.

Encadré 1. La loi sur le domaine national (LDN) de 1964, une originalité sénégalaise

Avec la LDN de 1964, le Sénégal a une histoire foncière originale. Dans la logique du socialisme africain prôné par Mamadou Dia et Léopold Sédar Senghor, la LDN a classé l'essentiel des terres rurales au sein d'un « domaine national », différent du domaine privé de l'État. Le domaine national est détenu, mais pas possédé par l'État. La LDN abolit les droits coutumiers. L'accès à la terre se fait par affectation de droits d'usage aux seuls membres de la communauté rurale, sous réserve de mise en valeur. Les droits sur la terre sont incessibles, sous quelque forme que ce soit. Mais les outils d'application ont manqué, la règle n'est qu'en partie respectée. Les communautés rurales, chargées de l'affectation des droits, n'ont été créées qu'en 1972, sous forme de collectivités locales élues, loin des « communautés de base » de l'idéal de Mamadou Dia. La notion de mise en valeur n'a jamais été définie. En pratique, les Communautés rurales affectent des terrains à leurs détenteurs, sauf dans les cas où les enjeux politiques et économiques sont très forts. Elles entérinent les ventes, pourtant interdites, en les légalisant par une affectation au nom de l'acheteur, même lorsque celui-ci ne réside pas dans la commune.

1.1 L'élaboration de propositions paysannes en réponse au PAF

Au tout début des années 1980, les difficultés économiques qui s'accumulent à partir des années 1970 et l'endettement du pays ont obligé le Sénégal à négocier avec les institutions internationales des « plans d'ajustement structurel » qui marquent la rupture avec l'orientation socialiste du pays. Dès 1984 (Diop, 2009), avec la « Nouvelle politique agricole », la réforme de la LDN est à l'ordre du jour : elle limite fortement l'appropriation privée des terres et pose différents problèmes de mise en œuvre.

En 1995, un cabinet d'audit a été chargé de définir un « Plan d'action sur le foncier » (PAF) pour répondre à la préoccupation de l'État, à savoir comment

favoriser l'investissement privé dans le secteur agricole. Le PAF s'intéresse peu aux conditions de sécurisation des exploitations familiales agricoles et pastorales (Benkahla *et al.*, 2011) . Il propose trois scénarios : (i) le *statu quo* (aucun changement n'est fait à la loi de 1964) ; (ii) *l'option libérale* qui favorise la propriété privée ; et (iii) *l'option mixte* qui essaie de concilier les deux premières options. Tel qu'il est présenté, le PAF ne recueille pas l'assentiment des principaux acteurs :

« *Conscient des risques d'instabilité politique que peut engendrer l'adoption d'une réforme foncière à la veille d'une élection présidentielle difficile, le président socialiste de l'époque, Abdou Diouf, a évité de se prononcer sur les options préconisées. En 1999, le Gouvernement a transmis le PAF aux organisations professionnelles (en particulier les structures faitières des paysans, des élus locaux, des commerçants et du patronat) pour étude et avis* » (IPAR, 2014).

Fondé en 1993, le Conseil national de concertation et de coordination des ruraux (CNCR) fédère les différentes organisations et fédérations paysannes du Sénégal. En 1996, il est reconnu par l'État comme principal interlocuteur représentant les organisations de producteurs. C'est dans ce cadre qu'il est choisi pour participer au comité de pilotage de réflexions sur le PAF. Inquiet des réflexions en cours, le CNCR a voulu mener une réflexion interne approfondie et faire ses propres propositions de réforme. Il a lancé dès la fin des années 1990 un ambitieux processus de concertation dans le monde rural sur la question foncière, partant d'ateliers locaux pour construire progressivement des propositions paysannes, dont la recevabilité est testée avec les acteurs locaux de la gestion foncière (élus locaux, administration déconcentrée), puis nationaux. Ce processus était en cours lorsque le président Abdoulaye Wade a été élu, marquant le passage à une politique économique beaucoup plus libérale et à la promotion de l'agro-business. Il s'est achevé en 2004 avec la publication des propositions paysannes (CNCR, 2004) qui prévoient une réforme limitée de la LDN pour renforcer les droits fonciers des paysans et rendre possible une « cessibilité encadrée » des droits d'usage, au sein des communautés rurales.

1.2 De la LOA à la LOASP : l'échec d'une tentative de reprise directe du contrôle des terres du domaine national par l'État

Annoncés fin 2002, lancés en 2003, les débats sur la loi d'orientation agricole (LOA) ont été un premier bras de fer entre le pouvoir et les organisations paysannes.

Le premier projet de LOA propose de confier les terres du domaine national à une agence étatique chargée de les affecter aux investisseurs. Il s'agit en pratique d'instaurer un contrôle étatique direct sur l'ensemble des terres rurales. Suite à une forte mobilisation des organisations paysannes regroupées au sein du CNCR et aux réticences des bailleurs de fonds, le chapitre du projet de LOA portant

sur la réforme foncière est retiré². Un processus élargi de concertation est mis en place (Chaboussou *et al.*, 2006) et aboutit en 2004 à la promulgation d'une ambitieuse loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) prévoyant de donner un statut juridique aux exploitations familiales. Faute d'accord, le volet foncier de la LOASP est réduit à deux articles (n° 22 et 23), qui posent comme principes : « *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* ». L'article 22 prévoit de définir, dans un délai de deux ans, à compter de la date de promulgation de la LOASP, une réforme foncière qui aura pour objectifs « *la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture* ».

Le retrait du volet foncier de la LOA constitue une victoire pour le CNCR, qui a pu s'appuyer sur l'acquis de ses propositions et faire la preuve de sa capacité de mobilisation. Le débat n'est toutefois pas tranché : la LOASP se contente de renvoyer à une loi future et ne figure, sur le volet foncier, que dans une déclaration d'intentions³.

Le ministère de l'Agriculture engage alors une réflexion sur l'élaboration d'une loi foncière rurale, en concertation avec les OP, mais le président Wade lance en parallèle une Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT), chargée de relancer le projet de prise de contrôle des terres par l'État. Cette initiative aboutit à l'abandon du processus par le ministère de l'Agriculture. Les rapports produits par cette commission ne seront pas rendus publics.

1.3 La lutte contre les accaparements fonciers

Les douze années (2000-2012) de la présidence d'Abdoulaye Wade ont fortement influencé la redéfinition de la politique agricole du Sénégal en faveur d'une agriculture à grande échelle ouvertement favorable à l'agro-industrie (Diop, 2013a). L'échec de la tentative de l'État pour prendre le contrôle des terres du domaine national à travers la LOA n'a pas bloqué la volonté politique de développer fortement l'agrobusiness. Une série de programmes agricoles est mise en place dans la foulée : le programme biocarburant en 2005, le plan REVA ou « Retour vers l'agriculture » en 2006, et la Grande offensive pour la nourriture et l'abondance (GOANA) en 2008. Tous trois sont présentés comme les instruments de « la nouvelle révolution agricole sénégalaise ».

2 La loi de 2017 sur les zones économiques spéciales constitue une concrétisation de ce projet, qui n'a jamais été vraiment abandonné par l'État.

3 Sa concrétisation sur les autres volets sera faible, avec seulement un petit nombre de décrets votés à ce jour.

Si le phénomène d'accaparement de terres à grande échelle fait son apparition sur la scène internationale en 2008, en conséquence de la flambée des prix agricoles de 2007 et de la crise financière de 2008, il avait toutefois commencé avant au Sénégal. Il a été explicitement favorisé par le président de la République, Maître Abdoulaye Wade⁴. Lors du lancement du programme GOANA, le chef de l'État avait déclaré : « Les ministres, les hommes d'affaires, les directeurs et les cadres de sociétés sont incités à cultiver au moins 20 hectares de terres et le plafond n'est pas limité »⁵. Ce dernier avait également incité publiquement les investisseurs internationaux à venir installer leurs firmes sur les terres nationales et encouragé l'élite politique et économique sénégalaise à « cultiver » son potager. Il favorise de plus l'affectation de grandes surfaces aux pouvoirs religieux.

Programmes gouvernementaux et encouragements politiques favorisent ainsi une ruée vers la terre de la part d'investisseurs internationaux et d'élites nationales, sur des surfaces allant de quelques dizaines à plusieurs dizaines de milliers d'hectares. Les espoirs d'investissements et d'emploi d'une part, les pressions politiques venues du sommet de l'État et les incitations financières d'autre part, poussent les élus locaux de différentes communautés rurales à attribuer par délibération à des investisseurs d'importantes surfaces, sans lien avec les disponibilités foncières ni égard pour les villages installés sur les espaces affectés. Au cours des années 2000, les organisations de la société civile alertent sur ces processus et tentent de sensibiliser l'opinion publique. Les habitants de certaines localités concernées par les accaparements fonciers, majoritairement agriculteurs et paysans, se mobilisent, et interpellent les organisations de la société civile disposant d'un maillage national pour qu'elles leur viennent en aide. Les OSC s'investissent dans l'appui aux populations de Fanaye qui étaient menacées par un projet de production de 20 000 ha de biocarburants (sur des terres réservées à l'élevage). Puis elles s'investissent également sur d'autres cas manifestes d'accaparement de terres à Diokoul, Ndiaël, Kédougou, Wassadou, Dodel, Keur Moussa ou encore le Ranch de Dolly. Elles se mobilisent aussi dans des campagnes de plaidoyer à l'échelle nationale et internationale.

1.4 Le CRAFS et l'animation d'un débat sur l'enjeu d'une réforme foncière inclusive

Entre 2005 et 2011, un réseau informel de chercheurs et d'ONG (nationales ou antennes nationales d'ONG internationales) s'est ainsi constitué pour être le relais des organisations de base, faire circuler l'information, apporter des appuis matériels, logistiques et juridiques aux collectifs de lutte contre l'accaparement

4 Pour l'universitaire Momar-Coumba Diop, spécialiste du pouvoir politique au Sénégal, après l'arrivée au pouvoir de Maître Abdoulaye Wade en 2000, « le souci majeur de la classe dirigeante a été de construire et de reproduire la base économique de son pouvoir politique », et sa présidence a été marquée par « l'intensification du pouvoir personnel, le clientélisme, le pillage des ressources publiques » (Diop, 2013b, pp. 31-33).

5 Cité par Faye *et al.* (2011, p. 11).

des terres. Un apprentissage de la contestation fait jour, couplant mobilisations, médiatisation et recours juridiques.

Créé en 2010, le CRAFS est issu de ces événements et de ces mobilisations (Hopsort, 2014). Il regroupe des organisations de la société civile, mais aussi des organisations paysannes, des organisations de plaidoyer et de défense des citoyens consommateurs et des *think tanks* (tableau 1). Au-delà de la lutte contre l'accaparement des terres qui a été fondatrice, ces organisations cherchent à construire une plateforme d'échanges, de réflexion et d'actions aussi large que possible, pour réaliser des activités d'analyse et de plaidoyer visant à promouvoir une meilleure gouvernance du foncier (CRAFS, 2015a).

Tableau 1. La diversité des membres du CRAFS⁶

Les caractéristiques	Les membres
L'organisation paysanne faitière représentant le monde rural	CNCR, FAPD
Les organisations militantes menant des interventions directes sur le terrain et structurées principalement autour du plaidoyer, de la mobilisation sociale et de l'appui aux communautés	ENDA Pronat, ActionAid, ACCES, CERFLA
Les organisations de recherche, d'études et de production des connaissances avec souvent un statut d'ONG, de bureau d'études ou de think tank	IPAR, IED Afrique, GESTES, Gret, ENDA Lead, VECO (devenu Rikolto)
Les organisations qui fondent leurs interventions sur une approche « droit »	ActionAid, Wildaf, AJS, Action Solidaire Internationale, RADi, etc.
Les organisations de type transversal qui balaient tout le champ de la gouvernance locale	CONGAD, Forum Social Sénégalais, le réseau national des femmes rurales
Les organisations de consommateurs qui interviennent sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle	CICODEV

Le foncier étant à la fois un enjeu de développement, un élément du socle de la protection sociale et de la gouvernance, les organisations de la société civile interviennent massivement sur la question foncière à travers des actions multi-formes de défense des intérêts des populations, notamment des exploitants

6 D'après le plan stratégique du CRAFS et Hopsort, *op. cit.*

familiaux et des femmes. Elles entreprennent également des activités de vulgarisation portant sur les droits fonciers, elles consultent les populations locales et construisent des propositions de politiques foncières en mobilisant des outils de la recherche et de réflexion scientifique.

Le CRAFS s'est particulièrement mobilisé lors des élections présidentielles de 2012, en multipliant les études et les ateliers autour de la question foncière et en mettant en place un processus très novateur d'interpellation des candidats à l'élection présidentielle autour de leur vision du secteur, de ses enjeux et de leurs propositions. Il s'agissait de tenter de mettre la question d'une réforme foncière inclusive dans le débat public et de contribuer à en définir le cadrage.

Les conflits ouverts ou latents polarisés autour du foncier au cours des années 2000 ont créé une situation d'alerte citoyenne et amené les organisations de la société civile à développer une vigilance accrue sur la dimension de la gestion foncière et son impact sur le devenir des sociétés. Le CRAFS a fonctionné sans ressources propres autres que celles mises à disposition par des organisations membres pour prendre en charge les frais liés aux déplacements sur le terrain, à la tenue des réunions et autres rencontres. Différents projets d'animation ou de concertation sur le foncier, menés par une ou plusieurs OSC en partenariat, ont également fourni des ressources.

1.5 L'arrivée au pouvoir de Macky Sall et la création de la CNRF

Lorsque Macky Sall arrive au pouvoir en mai 2012, la question foncière est clairement posée. Quelques mois après son élection, le nouveau président rend public son document de politique générale. Le Plan Sénégal Émergent (PSE) établit les grandes orientations des politiques sectorielles à venir dans l'ambition de « conduire le Sénégal sur les voies de l'émergence à l'horizon 2035 ». Selon Macky Sall, le développement et la modernisation de l'agriculture sont le principal tremplin du Sénégal vers l'émergence. L'agriculture est identifiée comme le secteur au potentiel économique le plus prometteur et jusqu'alors largement inexploité. La mise en place d'une « Commission nationale sur la réforme foncière » est mentionnée dans l'encadré sur les mesures déjà réalisées, dans le thème « accroissement de l'efficacité de l'action publique et amélioration du climat des affaires », ce qui donne la tonalité de sa mission (voir encadré 2 et République du Sénégal, 2014).

L'accent sur l'agrobusiness dans le PSE et le fait que le Président, après avoir annulé le projet Senhuile à Ndiaël, l'ait autorisé, un mois plus tard, à Ngith, sur une forêt classée, interrogent sur les priorités du nouveau pouvoir.

Encadré 2. Une orientation claire en faveur de l'agrobusiness ?

« En avril 2012, le Premier Ministre a annoncé "une nouvelle orientation agricole porteuse de croissance et moins dépendante des aléas climatiques". L'objectif est d'aboutir à une réforme attractive pour les investisseurs, mais qui préserve les intérêts des populations. La volonté de faciliter l'accès au foncier à usage agricole aux investisseurs sans compromettre les intérêts des paysans a été réaffirmée par le Président de la République à Saint-Louis en février 2014 et plus récemment durant la réunion du Groupe consultatif sur le Plan Sénégal émergent tenue à Paris en mars 2014 » (CONGAD, 2014, p.4).

En 2014, le PRACAS (Projet d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise) dit explicitement que le gouvernement a « déjà élaboré et validé un schéma foncier », celui d'un projet de développement de l'agrobusiness financé par la Banque mondiale.⁷

Le 6 décembre 2012, le président crée par décret (n° 2012-1419) la CNRF, chargée d'engager les réflexions relatives aux conditions, possibilités et options de réforme foncière.

« De nos jours, la terre est considérée comme une importante richesse, un outil de production, qui doit pouvoir offrir à ses occupants une garantie et présenter des opportunités attractives pour des investissements importants qui ne sont pas toujours à la portée des populations locales. L'État, qui doit veiller à l'amélioration des conditions de vie des citoyens, a également l'obligation de mettre en œuvre des programmes d'investissement, de développement économique et social sur l'ensemble du territoire national au bénéfice des populations » (extrait de l'exposé des motifs).

L'exposé des motifs portant création de la CNRF apporte quelques pistes de réponses au volet agricole du PSE ; la mention des « *investissements importants qui ne sont pas toujours à la portée des populations* » laisse transparaître le rôle que l'État entend faire jouer aux agro-industriels étrangers, les présentant à la fois comme des acteurs d'une agriculture commerciale d'exportation et comme opérateur de développement au niveau local. Sans que cet objectif soit explicite, l'enjeu central de la réforme foncière est donc porté, comme pour les tentatives antérieures, sur les conditions d'entrée dans le jeu foncier de ces nouveaux acteurs au statut juridique particulier. L'inaliénabilité de ces terres est remise en question.

La CNRF a pour mission : (i) d'« *analyser les textes législatifs et réglementaires existants* » ; (ii) d'« *identifier les contraintes institutionnelles d'une gestion optimale du foncier* » ; (iii) et de « *proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques modernes* » (sous-entendu le besoin d'investissement et de modernisation).

7 Voir <https://bit.ly/3stYdFX>, pp. 55 et 76.

En vertu de l'article 2 du décret 2012-1419, la CNRF doit procéder à un audit foncier concernant l'occupation du domaine de l'État et du domaine national, « identifier les contraintes et 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'État et du domaine national... proposer des solutions durables aux conflits fonciers résultant de l'occupation des domaines susvisés... 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... et plus généralement, exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le Président de la République ».

Macky Sall nomme un avocat à la présidence de la Commission. Malgré la possibilité d'associer « toutes les compétences nécessaires à l'exécution de ses missions », les compétences des scientifiques spécialistes de la question foncière, des sociologues du monde rural et des agronomes n'ont pas été sollicitées. Hormis l'Association des juristes Sénégalaises (AJS), aucune organisation de la société civile n'est membre de la Commission. Le débat sur la réforme foncière est considéré comme relevant des administrations et des professionnels du foncier.

Ce n'est qu'après plusieurs interpellations des OSC, appuyées par les institutions internationales, que la Commission accepte de revoir sa position. Par exemple, lors de la restitution d'une étude sur le foncier commanditée par la Banque mondiale⁸, en mai 2013, le Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD) saisit l'occasion pour remettre en main propre au président de la CNRF le rapport de l'étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral réalisé peu de temps auparavant (CONGAD, 2012). Les jours suivants, le président de la CNRF coopte le CONGAD et le CNCR dans l'assemblée plénière de sa Commission au titre de membres consultatifs. Le CONGAD, représentant 178 ONG et associations du Sénégal, et la plateforme nationale d'organisations paysannes réunissant 28 fédérations nationales intègrent alors le processus de réforme foncière, sans que cela ne soit jamais acté officiellement. Cependant, quelques mois après cette intégration, en septembre 2013, le président de la CNRF démissionne. Les raisons avancées sont le manque de moyens financiers, mais également les interférences politiques.

8 Voir <http://www.ipar.sn/Validation-technique-de-l-etude-CAGF-LGAF.html>

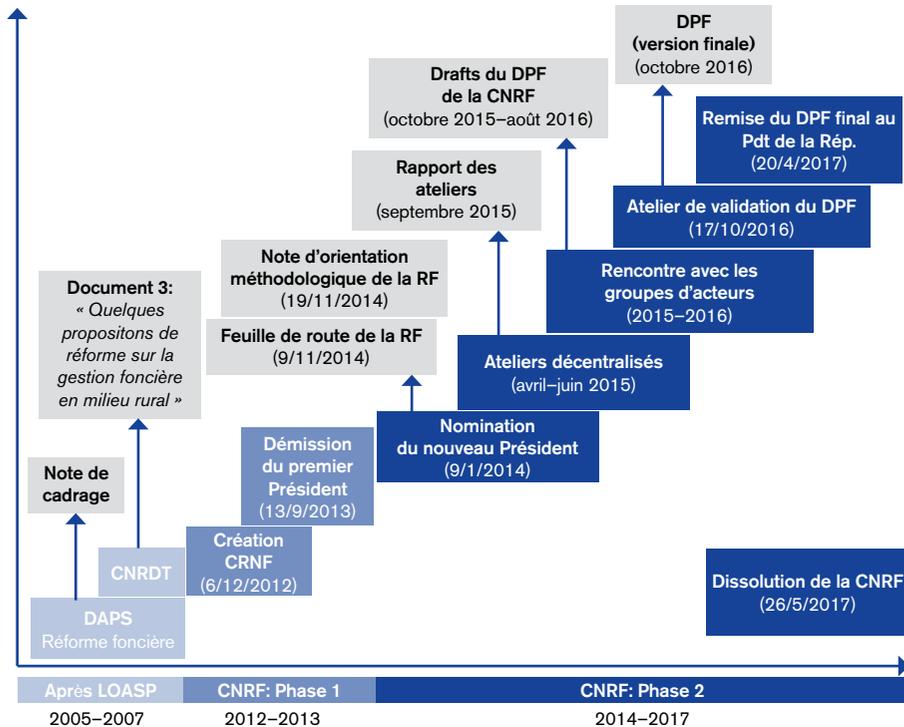
1.6 La seconde CNRF : une démarche « participative et inclusive »

Suite à cette démission, Macky Sall nomme en janvier 2014 un nouveau président à la tête de la Commission. Professeur de droit, ce dernier affiche sa volonté de mener une réforme « participative et inclusive ». Il prend l'initiative de rencontrer individuellement les leaders des différentes OSC. Fin août 2014 une rencontre collective est organisée à laquelle se rendent ou se font représenter les leaders de la société civile. Du côté de la société civile, la relance de la CNRF suscite également différentes initiatives. Ainsi, en juillet 2013, le Réseau national des femmes rurales et ENDA Pronat avaient organisé un atelier national sur la réforme foncière interpellant les autorités à plus d'inclusion et de participation dans le processus. Au début de 2014, l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR) décide de capitaliser l'expérience de la société civile pour remettre à la CNRF un historique des débats (IPAR, 2014). Cet historique souligne les interrogations de la société civile sur la volonté réelle du gouvernement et insiste sur la nécessité « *de développer une réflexion concertée sur la problématique et les enjeux, en vue de susciter un consensus élargi à l'ensemble des acteurs concernés* ». Pour insister à nouveau sur l'enjeu d'une démarche « participative et inclusive », le 23 juillet 2014, le CONGAD invite officiellement le nouveau président de la CNRF à un atelier national de validation du rapport d'une étude portant sur « la capitalisation des expériences et travaux de recherche menés dans le cadre de la gouvernance au Sénégal ». Il y est très précisément décliné une proposition méthodologique pour un processus de réforme foncière participatif (Ngom, 2014). Le président de la CNRF l'en remercie et déclare que ce rapport représente « *un gain de temps et une bonne anticipation du travail* »⁹. Il ajoute qu'« *aucune réforme ne peut réussir si les acteurs n'y adhèrent pas profondément* ».

Le nouveau président réorganise la CNRF dans cette perspective. Il élargit la plénière pour intégrer un plus grand nombre d'organisations, dont des OSC. ENDA Pronat intègre la liste des membres consultatifs de la société civile aux côtés du CNCR, du CONGAD et de l'AJS qui était déjà citée dans le décret de composition de la CNRF. Les dix commissions thématiques sont supprimées, et le pilotage tant processuel que technique de la CNRF est confié à un CT d'une dizaine d'experts chargés d'en gérer à la fois le contenu et le déroulement. La mission des membres de ce comité n'est pas explicitement formulée par la décision de la présidence officialisant leur nomination. Ils sont en pratique chargés de définir la méthodologie devant permettre la réalisation de la mission de la CNRF qui, elle, reste inchangée. Ils officient sous la responsabilité du président de la CNRF, assisté de son secrétaire permanent.

9 <http://www.senepplus.com/article/le-congad-liste-les-maux-du-foncier>, <https://www.senepplus.com/article/des-axes-de-reformes-foncières-inclusive-et-participative-du-congad>

Figure 2. Les différentes phases du processus de réforme foncière : quelques points de repère



Le comité technique regroupe : des chercheurs et des consultants spécialistes du sujet (un juriste, un géographe, un sociologue); un inspecteur des impôts et domaines en fonction; un conseiller du président de la CNRF, et différentes « personnes-ressources » ayant des compétences techniques foncières avérées, à savoir un procureur de la République ayant participé à des procès de litiges fonciers, ainsi qu'un ancien directeur des domaines à la retraite.

Cette nouvelle organisation marque donc une nette rupture par rapport aux commissions précédentes : les OSC sont membres de l'assemblée plénière; une équipe restreinte, comprenant des spécialistes du monde rural très proches des organisations paysannes, est chargée de piloter la réforme tant sur les plans processuels que techniques. Les travaux vont durer de 2014 à 2016.

2. Le CRAFS dans le processus CNRF : un engagement critique et contributif

Dans cette nouvelle forme de la CNRF, les organisations de la société civile ont donc une place reconnue, pour la première fois. Elles sont identifiées comme un des groupes de parties prenantes de la réforme. Elles sont membres à part entière de la plénière. Leurs revendications et l'expertise dont elles ont fait preuve les ont légitimées. Cela n'enlève cependant pas tous leurs doutes sur l'ouverture réelle du processus et la finalité de l'appel à la « participation » : le gouvernement cherche-t-il une réforme consensuelle prenant au sérieux les attentes et besoins du monde rural ou à obtenir le consentement sur des orientations déjà définies en faveur de l'agro-industrie ?

Le CRAFS aborde donc cette seconde CNRF avec à la fois inquiétude et espoir. Ces sentiments ont été renforcés par le fait que des chercheurs et consultants très proches de la société civile et du monde paysan – et même membres du CRAFS pour certains – aient rejoint le comité technique de la CNRF. C'est d'un côté un atout évident. Pour la première fois, la préparation de la réforme n'est pas entre les mains d'agents de l'État ou de juristes, et ces experts sont parmi les meilleurs connaisseurs du monde rural. Cependant, outre le fait que ces alliés ne seront plus disponibles pour apporter leur appui intellectuel aux OSC pendant le processus, pourront-ils travailler au service de l'intérêt général ? Certains n'ont pu s'empêcher de se demander si leur cooptation par la CNRF visait à garantir une prise en compte du terrain ou bien à les neutraliser en les mettant au service des priorités de l'État.

Individuellement et collectivement, les organisations membres du CRAFS ont été actives tout au long du processus CNRF : pendant les deux années de travail, au sein du processus lui-même, mais aussi à côté, pour alerter l'opinion publique ou diffuser ses argumentaires. Le CRAFS a ainsi mobilisé différentes stratégies d'action. Il a assuré une veille permanente sur les actions en cours, réagi aux différentes notes et documents préparés par la CNRF par des notes de critique constructive, organisé les interventions de ses membres présents à la plénière et soumis des propositions de réforme. Il a organisé une série de rencontres et d'ateliers internes, mais également ouverts à des personnes-ressources (juriste, politistes, géographes, sociologues) pour élaborer ces notes et propositions, préciser son positionnement et sa stratégie, et mettre en débat. Il a contribué à l'animation des concertations locales organisées par la CNRF.

Plusieurs membres du CRAFS ont en parallèle mobilisé leurs programmes d'activités au service de cette réflexion collective ; ils ont également organisé des manifestations visant à alimenter le débat, à rendre publiques et à diffuser leurs analyses.

Les stratégies d'action des membres du CRAFS témoignent de positions variées, plus contributives ou plus contestataires selon les cas, et de leurs interrogations sur le degré d'ouverture du processus CNRF. Nous analysons ci-après les principaux registres d'action menés de façon collective. Ces registres correspondent plus ou moins à différentes périodes du processus. Ils mettent en lumière comment elles se sont enchaînées et ont tenté de répondre aux avancées du processus. Nous illustrons à travers cela un certain nombre de dilemmes stratégiques de la participation et la façon dont le CRAFS y a répondu.

2.1 Intégrer le comité technique de la CNRF pour être au cœur des arbitrages ?

Comment et où avoir le plus d'influence ? Faut-il être dehors ou dedans ? Après le lancement officiel de la CNRF, un des membres du CRAFS a formulé oralement une demande d'intégration au sein du comité technique. Son objectif était de faire partie intégrante du pilotage du processus pour faire valoir les positions et intérêts du monde rural et peser réellement dans les négociations. Cette volonté s'appuyait sur l'expérience de participation directe du CNCR aux négociations sur la LOASP. Cette demande ne faisait toutefois pas l'unanimité. En effet, certains membres du CRAFS considéraient qu'une telle intégration comportait le risque de ne pouvoir en cas de besoin s'opposer aux propositions de la CNRF dès lors que le CRAFS en était partie prenante. Cette demande a été rejetée par le comité technique de la CNRF, qui a considéré que la participation au CT réclamait un certain niveau d'expertise et que les OSC devaient rester dans leur rôle de parties prenantes parmi d'autres.

2.2 Influencer la méthodologie et s'impliquer dans l'animation des consultations locales

2.2.1 Contester le cadrage de l'immatriculation et revendiquer de donner la priorité à la définition d'une politique

La note d'orientation stratégique, présentée lors de la première plénière de la CNRF en novembre 2014, présente le cadrage juridique et la méthodologie de travail proposée (CNRF, 2015a).

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. Elle pose dès le départ deux options juridiques présentées comme les seules à même de concilier les revendications de sécurisation des trois principaux acteurs (les exploitants familiaux, les entreprises agro-industrielles et l'État) : 1) l'immatriculation

des terres au nom des collectivités locales (qui accordent ensuite ces baux) ou 2) l'immatriculation des terres au nom de l'État (qui peut soit a) transférer la pleine propriété aux collectivités locales qui accorderont les baux, soit b) leur confier ces terres sous forme de baux, et les collectivités accorderont alors des « sous-baux » aux agriculteurs familiaux et aux investisseurs).

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 Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS). Financé par la Banque mondiale, ce projet a pour but de promouvoir l'agrobusiness, tout en cherchant des formules socialement acceptables où l'investisseur aménage des terres pour les paysans. L'option des « sous-baux », jusqu'à présent inexistant dans l'arsenal juridique sénégalais, est une façon de rendre compatibles l'immatriculation au nom de l'État et le maintien d'une gestion des terres par les communes. La CNRF y ajoute le fait que le bail soit accessible à l'ensemble des paysans, reprenant une idée qui figure dans les propositions CNCR de 2011. Cependant, il faut aussi noter que le « modèle PDIDAS » s'inspire lui-même d'une des variantes de « l'option mixte » du Plan d'action sur le foncier de 1995. Il y a là des continuités frappantes dans la réflexion, comme si celle-ci avait du mal à s'abstraire du cadrage fait par le PAF vingt ans plus tôt, et d'une logique où l'État doit nécessairement être le propriétaire – à titre privé – du territoire. Dans un contexte global d'économie libérale, d'une part, et de forte politisation et de gestion clientéliste du foncier, d'autre part, de tels postulats peuvent interroger, d'autant que proposer des baux aux paysans revient à transformer leurs droits coutumiers héréditaires (en pratique sinon légalement) en droits temporaires – quand bien même de longue durée.

En matière de méthodologie, la CNRF propose de procéder à des ateliers de « concertations décentralisées » pour débattre des problèmes vécus par les acteurs et faire remonter les attentes. Au cours de ces ateliers, les hypothèses précédemment citées seront soumises à l'avis des acteurs locaux qui devront exprimer leur préférence pour l'une des deux. Ce ne sera qu'ensuite qu'un document de politique foncière (DPF) ainsi qu'un projet de loi seront établis.

Au cours de différentes réunions internes, le CRAFS critique l'option de soumettre aux débats deux « solutions » juridiques préétablies avant d'avoir défini collectivement les problèmes. En cohérence avec ses positions antérieures, il plaide pour que le débat porte d'abord sur les finalités de la réforme, avant toute discussion sur ses modalités opérationnelles et sur le projet de législation foncière la concrétisant. À l'issue de la première plénière, le CRAFS met en place son propre « comité technique » (encadré 3) et le charge d'élaborer, une « note de discussion » (CRAFS, 2015b), à l'attention de la CNRF.

Encadré 3. Le comité technique du CRAFS : un organe de conciliation interne et d'interpellation

Le CT du CRAFS est un organe spécifique au CRAFS. Il émerge en décembre 2014, lorsque les membres du CRAFS conviennent de la nécessité de répondre à la note d'orientation stratégique de la CNRF. Dès lors et durant toute la période 2015-2017, son rôle sera double. D'une part, il organisera la réaction aux documents envoyés par la CNRF et d'autre part, il sera chargé avec l'aide d'experts consultants d'organiser l'harmonisation des propositions des différentes OSC en vue d'asseoir la position du CRAFS concernant la politique foncière du Sénégal.

Le CT du CRAFS est incarné par les techniciens des OSC. En effet, chaque organisation membre distingue en son sein les « leaders » des « techniciens ». Les leaders incarnent la représentation politique de l'organisation et également son pouvoir décisionnel. Les techniciens en revanche sont davantage des « conseillers », des « petites mains », des « plumes » ou autrement dit, les agents qui connaissent, pour les avoir étudiés en profondeur, les contenus et qui, de ce fait, opérationnalisent le travail. Ils sont juristes, sociologues, géographes, planificateurs... Au cours du processus, leur rôle est essentiellement d'amener les leaders et les différents membres du CRAFS à partager une position commune qu'ils formalisent, soumettent aux délibérations des membres, corrigent et finalement diffusent.

2.2.2 Revendiquer un niveau local de concertation et s'impliquer dans l'animation des consultations locales

Dans sa « note de discussion », le CRAFS demande que soient organisés des ateliers intercommunaux rassemblant les acteurs locaux, indépendamment des représentants de l'autorité publique. En effet, la proposition initiale de la CNRF portait sur des ateliers départementaux, réunissant acteurs ruraux et cadres de l'administration. La « note de discussion » questionne également la représentativité des ateliers régionaux dans la mesure où « *les gouverneurs convoquent en majorité des élus et agents techniques de l'État* ». Le CRAFS déclare alors : « *Nous aurions souhaité qu'au-delà des départements, les débats puissent avoir lieu au niveau des communes afin de rapprocher davantage les populations de cette réforme.* » Il s'agit de mettre en place un processus plus ascendant où, comme dans le processus mené par le CNCR au début des années 2000, les premières étapes concernent les acteurs ruraux seuls, sans la présence de l'administration et des autorités, afin de permettre leur expression libre, sans les éventuelles interférences liées à la présence d'acteurs étatiques.

Cette proposition est acceptée par la CNRF. D'un commun accord, dès le premier semestre 2015, il est convenu que les organisations de la société civile mettront à disposition de la CNRF leurs animateurs fonciers, dont beaucoup sont issus des

villages concernés et y résident. Pour la CNRF, qui ne dispose pas des contacts et des appuis locaux nécessaires pour organiser rapidement des ateliers à cette échelle, cet appui est une condition indispensable pour pouvoir tenir ces ateliers. Pour les organisations de la société civile, impliquer leurs animateurs fonciers dans ce processus est une façon de tenter de veiller sur la qualité du débat et le contenu des conclusions. Mais là encore, le choix est à double tranchant : le recrutement des animateurs par la CNRF peut les enfermer dans un rôle d'exécution et réduire leur capacité de prise de parole.

La CNRF sélectionne un groupe d'animateurs sur la base d'une série de candidatures proposées par les OSC. Une formation est organisée à leur intention en avril 2015 afin de les préparer, définir leur cahier des charges et les former aux outils d'animation préparés par la CNRF. En revanche, la CNRF n'accepte pas d'organiser des restitutions par zone agroécologique comme l'avait suggéré le CRAFS.

Malgré la contestation des « hypothèses » de base, le CRAFS n'a pas réussi à faire renoncer la CNRF à l'idée de soumettre les deux options juridiques proposées aux différents acteurs. Conscients des risques d'instrumentalisation, les OSC ont mis en place une démarche pour les contrebalancer. Elles ont organisé une « tournée nationale préparatoire » pour préparer leurs partenaires locaux à la venue de la CNRF en leur rappelant les propositions de réforme portées par les OSC et en les incitant à formuler publiquement leurs propres propositions.

Le processus de consultation a été massif : la CNRF a conduit 14 comités régionaux de développement (CRD), 45 ateliers départementaux et 45 ateliers intercommunaux, soit un total de 108 réunions auxquelles ont pris part 38000 personnes¹⁰. L'ensemble des ateliers décentralisés (ateliers intercommunaux et ateliers de synthèse départementaux) s'est déroulé entre le 15 mai et le 18 juin 2015. Chacun était organisé en trois temps : d'abord, une analyse du système foncier actuel et les raisons qui justifient une réforme ; ensuite, une analyse par les acteurs de leurs pratiques foncières, des contraintes et des solutions apportées localement ; enfin, une présentation et une discussion autour des axes et hypothèses de réforme, ainsi que des mesures d'accompagnement à prévoir. Les débats ont partout abouti à une injonction de choisir entre deux options prédéfinies. Néanmoins, on peut se demander s'il est possible de choisir en connaissance de cause entre deux options discutables, présentées le matin même au cours de l'atelier et donc sans possibilité de réflexion approfondie. Pour les ruraux, ce sont deux facettes d'un choix impossible puisque faire d'une instance publique (État ou collectivité) le propriétaire à titre privé de l'ensemble des terres ne peut que les précariser fortement.

10 Projet de déclaration du CRAFS, 3 novembre 2017.

La synthèse faite par la CNRF affirme que les concertations locales ont majoritairement validé l'option d'immatriculation au nom de l'État. Pourtant, les témoignages recueillis sur ces ateliers montrent que les points de vue ont été très variés, y compris au sein d'une même zone. Les discussions lors des ateliers décentralisés interrogeaient tant la politisation de la gestion foncière des élus communaux que les abus de pouvoir de l'État. Dans certains cas que nous avons pu examiner, les participants ont plutôt choisi ce qui était pour eux le moindre mal, l'immatriculation des terres au nom des collectivités locales, tout en demandant l'instauration de contre-pouvoirs au sein même des communautés rurales, via des comités villageois, devant contrebalancer ou approuver les décisions de la collectivité. Le rapport retrace les spécificités des enjeux fonciers dans les différentes zones agroécologiques et reprend un certain nombre de propositions issues des ateliers. Néanmoins, lorsqu'il aborde le sujet des options, il se contente d'un tableau synthétisant les options majoritaires par région (CNRF, 2015b), en éliminant les débats et la discussion sur les conditions et les garde-fous qui ont scandé les ateliers.

2.2.3 Alimenter la réflexion et tenter d'ouvrir le dialogue en mobilisant d'autres scènes

Individuellement ou de façon coordonnée, les membres du CRAFS ont engagé une impressionnante série d'initiatives ayant pour but de faire émerger des cadrages alternatifs du débat foncier, de construire des alliances élargies et d'ouvrir des espaces de dialogue et d'échanges avec les institutions étatiques et la CNRF elle-même. Ils ont profité de l'actualité de certains événements inscrits de longue date à l'agenda national et d'opportunités ouvertes par les actions de certains partenaires techniques et financiers pour porter leurs positions sur la place publique, organiser des débats sur la question foncière et interpeller publiquement la CNRF. Financés par des partenaires variés, les différents projets et programmes dans lesquels les membres du CRAFS sont engagés, individuellement ou à plusieurs, ont été mobilisés comme autant d'opportunités pour alimenter le débat par des études ou des échanges et pour susciter des rencontres.

On peut citer par exemple une série d'études en 2014, suivies en 2015 de *Policy Briefs* (IPAR) qui réaffirment l'enjeu de fixer les objectifs politiques avant toute réforme légale, et explorent la question des droits collectifs. En 2015, une étude IIED/IPAR (IIED et IPAR, 2015) sur le processus consultatif dans la LOASP met à nouveau en avant l'importance des consultations paysannes. Le projet « Réformons le foncier », piloté par ActionAid a également été mobilisé au service des tentatives d'influence. Les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers », préparées par la FAO et le comité de la sécurité alimentaire mondiale et adoptées en 2012, ont été autant d'opportunités pour élargir la palette des acteurs informés sur les enjeux du foncier et de la réforme foncière en cours, ou pour susciter des débats sur le processus de réforme.

En 2014, ENDA Pronat en partenariat avec le CIRAD a organisé une série d'ateliers autour du jeu « TerriStories » qui permet de simuler des situations de décision sur l'accès aux terres et aux ressources et de faire émerger les principes de justice mobilisés par les acteurs ruraux qui ont été formalisés et partagés au sein du CRAFS en 2015. ENDA Pronat a publié en avril 2015 un ouvrage qui synthétise ses positions, affiche les principes paysans qui devraient guider la réforme et interroge le processus CNRF (ENDA Pronat, 2015). La cérémonie de lancement de ce livre a été présidée par le président de la CNRF.

Avec le CNCR, le Gret a publié des études de cas sur des modèles d'installation d'entreprises d'agrobusiness, une étude sur le foncier forestier et pastoral, ainsi qu'une série de notes de synthèse sur les expériences des pays voisins, qui contribuera à élargir la réflexion du CNCR au-delà du cas sénégalais (voir par exemple Mamalo, 2015).

Le président de la CNRF a été stratégiquement invité à présider le comité d'organisation du 7^e Forum Foncier Mondial (FFM), organisé à Dakar par CICODEV et l'International Land Coalition (ILC), en mai 2015 sur le thème « Une gouvernance foncière juste et équitable pour un développement durable : le temps de l'action ». Il a également présidé la journée consacrée aux expériences africaines en matière de foncier.

Le CONGAD a organisé au mois d'août 2014 des forums régionaux de dialogue qui ont permis à la CNRF de partager ses missions, ses modes opératoires et son approche méthodologique du processus de réforme foncière avec les porteurs d'enjeux au niveau local.

Enfin, à l'occasion d'une mission d'étude du CT/CNRF sur les politiques foncières en France, une réunion spécifique autour de la « réforme foncière au Sénégal » s'est tenue à Paris en juin 2015 dans le cadre du Comité technique « Foncier et développement ». Plusieurs responsables d'organisations membres du CRAFS y ont participé, aux côtés de quatre membres du comité technique de la CNRF et de son secrétaire permanent, et ont exprimé leurs désaccords sur le cadrage trop restrictif des débats proposé par la CNRF et mis en avant le manque de dialogue avec le CT.

2.3 Élaborer des positions et des propositions communes

2.3.1 L'amorce d'un changement de cap de la CNRF

Les ateliers locaux ont semble-t-il permis aux membres de la CNRF participant aux ateliers de prendre la mesure de l'impasse du cadrage initial et de l'impossibilité de trouver un consensus autour de leurs options de départ. Couplés à d'autres événements où les options de la CNRF ont été fortement questionnées, ces ateliers ont amené, mi-2015, la CNRF à remettre en question ses postulats. Se mettre d'accord sur les objectifs de la réforme et formuler un document de politique devient alors la priorité, la traduction en réforme législative devenant une seconde

étape du travail. La contradiction initiale entre une approche qui s'affichait ouverte sur les options, condition pour négocier un consensus, et un cadrage juridique qui préemptait les choix, est enfin résolue, après quasiment un an. Mi-2015, le comité technique de la CNRF consulte les différents groupes d'intérêts et tente de rassembler les différentes analyses pour préparer un tel document.

2.3.2 La difficile préparation de propositions collectives

Au lendemain de la phase des « concertations décentralisées », le CRAFS s'engage dans un travail d'harmonisation des propositions de ses membres, de façon à établir une position commune au moment de la rédaction du document de politique foncière par le comité technique de la CNRF. Plusieurs membres du CRAFS avaient en effet, chacun de son côté, établi des positions ou des propositions, sans qu'elles soient harmonisées (encadré 4).

Encadré 4. Les différents documents de positionnement des membres du CRAFS

- CNCR (versé au CRAFS en 2015) : Les propositions paysannes. Pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal, avril 2012, Financement Rosa Luxembourg sous la direction de l'IPAR.
- CONGAD (versé au CRAFS en 2015) : Document de position citoyenne sur la réforme foncière, Caritas-Oxfam, mars 2015.
- ENDA Pronat (versé au CRAFS en février 2015) : Principes fonciers paysans.
- AJS (versé au CRAFS le 30 avril 2015) : Propositions de l'AJS à la CNRF pour l'égalité et l'équité de genre dans la réforme.
- CERFLA (versé tardivement : novembre 2017) : Proposition des communautés pastorales issues des concertations locales sur le pastoralisme et les réformes en cours sur le foncier et le code pastoral (rapport rédigé par Djibril Gueye, consultant, juin 2017).
- ActionAid et ses partenaires : Propositions sur la réforme foncière avec une approche basée sur les droits humains, à travers l'Utilisation d'Outils de Réflexion Action.

Le CRAFS devait proposer un front commun. Or ces différents documents ont révélé des positions différentes sur plusieurs points. Une simple compilation des points de vue ne pouvait suffire. Le CRAFS a donc dû s'engager dans des débats de fond qu'il n'avait pas été nécessaire de poser jusque-là, dans la phase antérieure de lutte contre les accaparements fonciers.

Guidé par le CT, le processus d'harmonisation des propositions du CRAFS s'est opéré en plusieurs étapes. Tout d'abord, chaque organisation, porteuse de propositions, les a mises sur la table du CRAFS. Ainsi, le CONGAD, qui jusqu'alors n'avait pas diffusé ses propres propositions, a décidé de ne pas le faire pour éviter de faire apparaître publiquement les divergences qui traversaient les OSC, et les a remises au CRAFS, comme contribution au débat interne.

Le CRAFS a décidé de confier le travail d'harmonisation à deux experts juristes indépendants, spécialistes du foncier. Le but est de permettre à la société civile de parler d'une seule voix sur la base de propositions consensuelles. Elles ont porté entre autres sur des positions de principe, sur les objectifs et la gouvernance foncière, la vision de la sécurisation foncière et sur l'option de réforme foncière du comité technique de la CNRF. Si le résultat du travail a été partagé avec des personnes-ressources externes en décembre 2015, il ne fait toutefois pas l'unanimité, car le CRAFS n'est toujours pas porteur de positions claires. La question du marché foncier, mais plus encore celle des « droits réels » (encadré 5), reste en suspens. En effet, le mouvement paysan, mettant en avant la dimension productive, revendique des droits plus sûrs et le droit d'échanger les terres, y compris, sous certaines conditions, par le marché. En revanche, une organisation telle qu'ENDA Pronat, centrée sur la gouvernance des territoires, s'oppose frontalement à toute idée de marché foncier, même régulé. Le CNCR, qui avait proposé en 2004 des « marchés locaux de droits d'usage » au niveau des communautés rurales et repris à son compte le terme de « droits réels » en 2011, accepte d'engager un débat sur ce sujet. Dès lors, parallèlement aux rencontres du CRAFS permettant de débattre du point d'achoppement, le travail de rédaction des positions est repris par le CT du CRAFS soutenu par des personnes-ressources.

Encadré 5. La question des « droits réels »

En septembre 2015, lors de l'atelier « Dialogue multi acteurs sur la réforme foncière au Sénégal » organisé dans le cadre du projet « Réformons le foncier », la question de la reconnaissance de « droits réels » aux exploitations familiales, qui constituait depuis 2004 une demande du CNCR, a constitué un point de divergence majeur, ouvrant un débat complexe, tant politique que technique et juridique, que le CRAFS mettra plusieurs mois à clarifier.

En effet, cette demande a contribué à légitimer les deux options proposées par la CNRF en termes d'immatriculation des terres : en termes juridiques, les « droits réels » sont ceux qui portent sur des choses, ce sont la propriété privée ou des démembrements de la propriété privée, comme les baux emphytéotiques. Or la majorité des OSC ne veulent ni d'un marché foncier qui risquerait de marginaliser les paysans ni d'une immatriculation au nom d'une puissance publique qui les déposséderait totalement de leurs terres. Dès lors, le CNCR doit-il abandonner cette revendication ?

Effectivement, le CNCR considérait depuis 2004 que « pour les paysans, l'octroi de droits fonciers réels et la définition de mécanismes de protection contre la spéculation foncière sont indispensables à la modernisation de l'agriculture paysanne » (CNCR, 2004). Mais le sens donné à « droits réels » en 2004 était clair : des droits « vrais », plus solides que ceux actuellement accordés par la LDN, pas un titre foncier ou un bail accordé par l'État. La revendication portait sur « la reconnaissance d'un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation », droit transmissible, cessible au sein de la communauté rurale pour éviter la spéculation, octroyé selon la volonté des acteurs aux individus ou aux groupes familiaux (*Ibid.*, p.13).

Or, cette revendication a été reformulée lors de l'actualisation de ces propositions en 2012 (CNCR, 2012). Considérant que les droits d'usage sont trop faibles, ce texte demande de « reconnaître un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage » (c'est-à-dire en pratique à tous les ruraux) et non plus seulement « aux titulaires d'un droit d'affectation ». La demande de pouvoir, le cas échéant et sous fortes restrictions, transformer ce droit d'usage en titre ou en bail (CNCR 2004 p.15) devient la norme. Jugée anticonstitutionnelle, car elle contreviendrait au principe d'égalité devant la loi, l'idée de cessibilité encadrée (au sens où les droits fonciers en milieu rural ne pouvaient s'échanger qu'au sein de la communauté rurale) est remplacée par l'hypothèse d'attribution de baux. Seulement mentionné dans ce rapport, comme étant la traduction juridique possible des demandes paysannes et sans semble-t-il que toutes les implications en aient été perçues par les OP, ce glissement a été lourd de conséquences : la CNRF l'a reprise et systématisée, considérant ses hypothèses comme cohérentes avec les revendications paysannes, ce qui a finalement amené le CNCR à rouvrir la question et à se repositionner.

2.3.3 Les propositions de la société civile : une loi sur le domaine national réhabilitée et rénovée

À l'issue de ce processus, le CRAFS décide de défendre le maintien de la LDN en proposant des ajustements favorables à la rencontre entre les divers intérêts exprimés, dont celui cher à l'État, de favoriser l'accès des agro-industriels à la ressource foncière (CRAFS, 2016b). Pour le CRAFS, malgré les exemples de dérives, une interprétation contemporaine de la LDN peut permettre la cohabitation entre une pluralité de formes d'agriculture et autoriser l'État à mener ses projets d'intérêt général sur les terres du domaine national, sans pour autant nuire aux autres usagers du foncier, tels que les paysans et les exploitants agricoles. Le CRAFS réaffirme son refus d'un marché foncier de l'achat-vente. Dans sa vision, les affectataires sont sécurisés dans leurs droits et bénéficient d'un « titre d'occupation » individuel ou collectif ayant valeur juridique notamment auprès des institutions financières. Lors du décès d'un affectataire, les héritiers ont priorité sur l'affectation à condition qu'ils en fassent la demande à la collectivité locale et qu'ils puissent également prouver leur capacité de mise en valeur. Un investisseur peut négocier avec les collectivités locales une affectation de terres relevant du domaine national. Néanmoins, cela ne doit pas se faire de façon informelle. Les populations doivent être associées à ces négociations de même qu'à toutes les opérations foncières à travers des mécanismes locaux de gouvernance inclusive et participative (commission domaniale élargie, comité villageois paritaire, etc.). L'accord entre la collectivité locale et l'investisseur devra ensuite être certifié par contrat. Le document de position du CRAFS sur la réforme foncière est remis officiellement au président de la CNRF en janvier 2016.

2.3.4 Marquer les positions de la société civile pour la finalisation du DPF

Au cours de l'année 2016, la CNRF rencontre les différents groupes d'intérêts (acteurs étatiques, investisseurs, OSC, etc.) et commence à élaborer ce qui deviendra le DPF; différentes versions ont été successivement élaborées par la CNRF, et soumises aux différents acteurs, dont les représentants de la société civile, pour avis et contributions. La CNRF programme un atelier national de validation le 17 octobre 2016, afin de valider la dernière version, avant de la remettre au président de la République¹¹. Pour se préparer à cet atelier, le CRAFS s'engage dans deux actions pour pousser encore la prise en compte de ses positions dans le document final : (i) un examen du document par des experts pour identifier les écarts avec les propositions et commentaires de la société civile et le contenu du projet préparé par la CNRF; et (ii) l'organisation, en amont de l'atelier de validation, d'un forum national où les organisations paysannes et de la société civile venant de l'ensemble du pays seront représentées¹².

11 <https://www.facebook.com/pg/CNRF.Senegal/posts/>

12 <http://hubrural.org/Senegal-tenue-de-l-atelier.html>

Organisé à Dakar le 14 octobre 2016, le « forum des organisations paysannes et de la société civile sur la réforme foncière au Sénégal » a vu la participation de plus de 500 membres des organisations paysannes venant des 14 régions du Sénégal, en plus de membres et entités membres du CRAFS, de partenaires financiers, d'universitaires, et de décideurs politiques. Ce forum a permis de faire le point sur le processus de réforme foncière, de partager la contribution de la société civile et l'analyse du projet de politique foncière faite par le CRAFS à la lumière de ses préoccupations et propositions, et enfin, de formuler et de diffuser une déclaration sur la position de la société civile.

Dans sa déclaration, le CRAFS se réjouit de la mise en place de la CNRF, « dynamique qui est arrivée à un niveau jamais égalé jusqu'ici », mais relève « que le document de politique indique que "l'option fondamentale retenue de façon consensuelle par les acteurs est celle de la reconnaissance de droits réels" alors que la société civile plaide pour le maintien de la loi sur le domaine national et l'immatriculation au cas par cas ». Il recommande vivement de « prendre le temps nécessaire pour une bonne finalisation de la politique foncière qui soit acceptée par les différentes parties prenantes à la réforme foncière – déconnecter la réforme foncière de l'agenda politique » (CRAFS, 2016a).

L'impact de la déclaration des organisations de la société civile sur le document de politique foncière a cependant été limité. En effet, le CRAFS n'avait pas achevé son travail interne de clarification de ses propres positions. De plus, lors de l'atelier national de validation de la dernière version du DPF organisé par la CNRF, les organisations de la société civile ont tenté de faire valoir leurs critiques et leurs regrets. Toutefois, elles n'ont pas réussi à faire complètement front commun et les divergences sont ressorties. Ainsi, la personne qu'elles avaient mandatée pour lire la déclaration du Forum élaborée quelques jours avant a en fait tenu un discours en son nom propre, donnant l'impression qu'elle se désolidarisait des positions du CRAFS, ce qui témoigne de la difficulté à consolider des positions communes au sein d'un collectif d'organisations. Malgré les critiques formulées, le document de politique foncière a été validé par l'atelier.

3. L'implication du CRAFS dans le processus CNRF : un rôle central et reconnu, une victoire au goût d'inachevé

Organe d'interpellation initialement constitué en réponse aux accaparements fonciers, le CRAFS s'est ensuite investi pour mettre la question de la réforme foncière dans le débat public et sur l'agenda politique, en particulier en interpellant les candidats à l'élection présidentielle de 2012. Pendant le processus CNRF, il s'est transformé en acteur du processus de définition de la réforme et en instance de propositions. Pendant la première phase de la CNRF (2012-2014), il a revendiqué et obtenu une place dans la Commission. Parallèlement, les différents ateliers et études menés entre 2012 et début 2014 ont contribué à structurer les débats au sein du CRAFS et à tenter d'influer en amont sur le processus CNRF : (i) en dressant un état des lieux des tentatives antérieures de réforme et des diverses initiatives; (ii) en articulant les problèmes concrets posés par la gouvernance foncière; (iii) en insistant à de multiples reprises sur la nécessité d'une réforme qui soit inclusive, consensuelle et qui parte des préoccupations des acteurs ruraux.

La participation est devenue un mot d'ordre dans les politiques publiques et le gouvernement du Sénégal avait déjà engagé plusieurs processus « participatifs », par exemple sur la réforme des institutions. Toutefois, à côté de l'engagement des experts du CT, la légitimité acquise par le CRAFS a contribué à rendre incontournable le tournant « participatif » pris par la CNRF à partir de sa relance en 2014.

3.1 Un document de politique foncière relativement consensuel, mais rejeté par le pouvoir

3.1.1 La CNRF, un processus consultatif plus qu'une arène de négociation

La relance de la CNRF sous l'égide de son nouveau président a clairement marqué un changement dans la façon de penser et de piloter la préparation de la réforme foncière. Tranchant avec les tentatives de passage en force et les fora réservés aux agents de l'État, cette nouvelle CNRF a fait preuve d'une forte ouverture en prônant une approche inclusive, en rencontrant les acteurs de la société civile et en intégrant des experts proches de la société civile et du mouvement paysan au sein de son comité technique. Elle a de plus situé son travail dans la continuité de la LOASP et des revendications paysannes. Pour autant, ces ouvertures remarquables allaient de pair avec des propositions qui paraissaient déjà définies, malgré l'insistance de certains membres du comité technique à dire qu'il s'agissait seulement d'hypothèses.

La nécessité de penser le « pourquoi » avant le « comment » d'une réforme était mise en avant depuis la LOASP. Dans leurs différents plaidoyers et études, les organisations paysannes et organisations non gouvernementales insistaient à chaque fois sur la nécessité d'une réforme négociée et inclusive. Avancer dès le départ une solution juridique était à l'opposé d'une approche donnant la priorité au débat sur les finalités de la réforme ; cela ne pouvait qu'inquiéter vu l'expérience antérieure des accaparements fonciers et le rôle qu'y a joué l'État lui-même. Ce cadrage était en contradiction avec les convictions des experts proches du CRAFS ayant rejoint la CNRF et dont on ne peut douter de l'engagement. Pour autant, l'affirmation, par la CNRF, qu'il s'agissait « d'hypothèses » cadrait mal avec son insistance dessus et sa volonté de faire choisir les participants aux ateliers locaux entre les deux options. Il semblait y avoir là une contradiction fondamentale dans la démarche de la CNRF, entre l'affichage d'une approche ouverte et un cadrage juridique préétabli.

En tous cas, l'intégration effective, mais non officialisée des OSC à la plénière, la cooptation des experts proches de la société civile, et enfin le couplage d'un discours « participatif » reprenant les exigences des OSC et d'un cadrage « verrouillé » étaient autant d'éléments qui pouvaient être lus comme une stratégie de la CNRF pour neutraliser la société civile et réduire sa capacité de blocage ou de contestation. Le fait que des alliés historiques aient rejoint le comité technique, qu'ils aient semblé entériner – et même défendre – ce cadrage pourtant controversé et à l'opposé de leurs écrits antérieurs, a suscité des interrogations, et même des craintes de récupération. Ces craintes étaient infondées même si elles pouvaient paraître légitimes étant donné les expériences antérieures de réforme et l'obstination initiale vis-à-vis de ces « hypothèses ». Elles se sont en tous cas fortement exprimées au moment de l'enquête.

Au-delà de ces interrogations, la manière même qu'a eue la CNRF de penser et d'organiser le processus participatif mérite analyse. Comme on l'a vu, l'ampleur des consultations a été imposante. Le nombre de personnes ayant « participé » est impressionnant. De plus, les analyses actuelles sur la participation font une différence nette entre consultation, concertation et délibération¹³. Les termes ne sont pas totalement stabilisés, mais on peut définir la concertation comme « *un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble, qui repose sur un dialogue coopératif entre plusieurs parties prenantes et vise à construire de nouvelles coordinations autour d'un ou plusieurs objets problématiques* » (Beuret, 2013). Pour les auteurs de cette définition, il faut réserver « *l'usage de ce terme à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble* ». « *C'est avant tout l'existence ou non d'une construction collective qui permet d'établir une distinction claire entre consultation et concertation. Cette distinction semble importante, pour éviter la frustration ressentie par des acteurs invités à une concertation, qui s'attendent à être associés à un processus de*

13 Voir le dictionnaire en ligne de la participation : <https://www.dicopart.fr/>

construction collective, et ne sont invités qu'à exprimer un avis, souvent de façon très ponctuelle. »

Au-delà même de la question des options, la démarche de la CNRF elle-même renvoie en fait plus à un processus consultatif à base experte qu'à une démarche de concertation, pour ne pas parler de négociation. C'est un groupe d'experts qui propose le cadrage et la démarche. Vu sa taille, la plénière est plus un lieu d'expression de points de vue et d'enregistrement des propositions que de débat de fond. Les différents groupes d'acteurs sont largement consultés sur leurs opinions, sur leur avis par rapport aux hypothèses de base, mais l'arbitrage sur leurs contributions est dans les mains du comité technique. Une fois les concertations locales ajoutées, le processus a sans doute été proche de ce qui s'est fait de mieux au Sénégal en matière d'offre publique de participation. Les consultations locales ont permis une expression large, mais, dans les ateliers intercommunaux, une partie des participants a découvert les options au moment de l'atelier; tous n'avaient pas les éléments de compréhension des enjeux même si la tournée préalable du CRAFS avait permis de donner quelques repères. Ils n'ont pu que réagir à chaud, pas toujours défendre une position réfléchie et argumentée. Il y a eu des rencontres avec les différents groupes d'acteurs au moment de l'élaboration du document, mais c'est le CT qui a arbitré ce qui était pertinent ou pas, recevable ou pas. La démarche choisie n'était pas une démarche d'élaboration de compromis négociés entre acteurs, fondée sur un dialogue direct entre les parties prenantes¹⁴.

Stratégiquement, le CRAFS était conscient que ce n'est pas seulement avec la plénière qu'il pouvait peser et c'est pour cela qu'il a produit des propositions écrites qu'il a déposées directement sur la table du président de la CNRF¹⁵, sans toujours avoir les réponses à ses questions. Cela a sans doute contribué à faire évoluer le document de politique foncière de la CNRF, entre la première mouture et la version finale.

3.1.2 Un rôle central et reconnu du CRAFS dans le processus

L'ensemble des actions menées, individuellement ou collectivement, par les organisations membres du CRAFS depuis les années 2010, autour du thème de la gouvernance foncière et de la réforme, en amont et parallèlement au processus CNRF, est impressionnant et témoigne de la vivacité et de l'engagement de la société civile sénégalaise sur ces sujets.

Même éloignés de la société civile, tous les acteurs rencontrés ont salué l'implication du CRAFS dans le processus CNRF et la plupart considèrent que ce rôle a été déterminant. Le CRAFS est le groupe d'acteurs qui a été le plus actif et le plus influencé le processus CNRF.

14 Pour un exemple de démarche de ce type, voir le cas du Burkina Faso (Lavigne Delville et Thieba, 2015)
15 <https://web.facebook.com/CNRF.Senegal/posts/1036763106344736>

3.1.3 Un document qui reprend une partie des positions de la société civile mais reste très général

Partie au départ sur une alternative juridique prédéfinie et problématique, la CNRF a finalement abouti, en partie grâce aux actions de la société civile, à un document de politique foncière relativement consensuel, qui reprend pour une large part les revendications et propositions de la société civile. L'immatriculation systématique au nom de l'État ou des collectivités locales a disparu, l'importance de la loi sur le domaine national est reconnue, le principe de sécuriser à la fois les entrepreneurs et les agriculteurs familiaux est acté, l'importance de l'élevage aussi. La possibilité d'un éventail de solutions juridiques est mentionnée. Le document de politique foncière proposé par la CNRF peut ainsi être perçu comme une victoire de la société civile. Il a de fait été salué comme tel par les principaux leaders du CRAFS qui l'ont entériné et ont participé à la remise officielle du rapport au président de la République.

Cette victoire n'est cependant pas totale, au sens où l'équilibre entre agriculture familiale et agrobusiness n'est pas explicite, et où la perspective de la généralisation de « droits réels » demeure affichée¹⁶. L'idée d'un ensemble de solutions de sécurisation est une avancée majeure par rapport aux cadrages antérieurs, mais elle est juste mentionnée, et trop peu élaborée pour constituer réellement une option centrale. Surtout, s'il propose une vision large et consensuelle, le document évite les choix et les options. Tout y est, mais rien n'est clairement établi ou priorisé. De plus, censé être consensuel, le document est présenté comme « *un levier stratégique pour la construction d'un consensus sur les enjeux de la réforme foncière* » (p. 9), ce qui montre que la question des arbitrages n'est pas achevée, que le débat sur les modalités d'opérationnalisation de ces grands principes reste ouvert, et que le sens politique de la réforme demeure en partie indéterminé.

Pour la CNRF, ce document de politique foncière devait être une première étape, posant les principes politiques, avant une seconde étape, elle aussi participative, d'élaboration d'une proposition de loi. Une partie des questions soulevées par le CRAFS lors des débats avec la CNRF a d'ailleurs été reportée à cette phase. Mais comment passer à l'opérationnalisation si les choix ne sont pas faits ? Le document de politique foncière peut susciter la même analyse que la LOASP quelques années auparavant : « *On a abouti à des compromis qui revêtent un caractère parfois bancal... Je crois que les gens ont travaillé à construire laborieusement des compromis, en se disant peut-être qu'à l'étape des outils d'application on va pouvoir obtenir plus. Or, quand on a des situations comme cela, on n'avance pas, parce qu'on est en situation confuse. On ne peut pas élaborer des outils d'application qui vont permettre de clarifier des options incluses dans le document de base si elles-mêmes ne sont pas claires*¹⁷. »

16 Avec des ambiguïtés relevées par les techniciens du CRAFS : ainsi l'objectif stratégique « promouvoir l'attribution de droits réels » devient juste après « attribuer des droits réels ». Or le débat entre formalisation systématique et à la demande est au cœur des débats sur la formalisation (Lavigne Delville et Mansion, 2015).

17 Interlocuteur cité dans Diouf, 2015, p. 14.

La CNRF n'a pas pu véritablement avancer dans des propositions claires, avec des axes d'opérationnalisation suffisamment précis pour exprimer des choix. Cette situation suscite l'inquiétude d'une partie du CRAFS qui trouve que le document ne renonce pas aux droits réels et donc au marché. Le fait que le document ait été validé sans – aux yeux des OSC – réel débat lors de l'atelier de novembre 2016 renforce ses craintes. Certes, un document de politique nationale ne peut pas refléter le point de vue d'une seule partie des acteurs. La victoire de la société civile n'est donc que partielle.

Tel qu'il est formulé, le document de politique foncière satisfait les leaders et une partie des techniciens du CRAFS. En effet, les principes posés, en termes politiques, leur paraissent constituer une base acceptable, l'enjeu se situant désormais sur la traduction opérationnelle à travers le processus d'élaboration des textes de loi. Cependant, cette acceptation du DPF par les leaders a suscité la désapprobation d'une autre partie des techniciens, plus radicaux dans leurs analyses.

3.1.4 Une dissolution surprenante et un futur incertain : la réforme enterrée ?

Cette victoire partielle est d'autant plus incertaine que ce document a été clairement désavoué par le président de la République. En effet, une dizaine de jours après la remise officielle du rapport, celui-ci dissout par surprise la CNRF. Cette dissolution, que rien ne laissait présager, a désarçonné les responsables de la CNRF eux-mêmes qui avaient pris soin d'informer régulièrement le président des avancées de leurs travaux. Elle sonne comme un désaveu majeur.

Le président de la République avait antérieurement questionné à deux reprises la légitimité du processus. Le 24 mars 2016, lors de la session solennelle de l'Académie nationale des sciences et techniques du Sénégal (ANSTS) sur le foncier agricole, il s'était prononcé ouvertement contre l'immatriculation au nom des collectivités locales : « *Je ne serais pas du tout favorable à ce que les terres soient immatriculées au nom des collectivités locales. Ça, c'est exclu.* » Et le chef de l'État d'ajouter : « *On ne peut pas s'engager dans une dynamique où on va immatriculer les terres qui appartiennent au domaine national qui, par essence, appartient à la Nation au nom des collectivités locales. Comment on peut donner ces terres à des collectivités locales où les gens sont élus pour un mandat. Des gens qui vendraient ces terres et qu'au bout de 12 mois le Sénégal se retrouve un peu comme le Zimbabwe, sans terre puisque tout aura été vendu*¹⁸. » Lors du 13^e Conseil présidentiel de l'investissement, tenu à Diamniadio le 20 novembre 2017, le président de la République avait réitéré ce point de vue et enjoint au ministre des Finances de moderniser le cadastre¹⁹. Cette déclaration

18 https://www.leral.net/Reforme-Gestion-du-foncier-Macky-Sall-ecarte-les-collectivites-locales_a168218.html

19 https://www.pressafrik.com/Reforme-fonciere-Pourquoi-Macky-Sall-a-refuse-d-accepter-les-conclusions-du-Pr-Sourang_a173572.html

a d'autant plus choqué les acteurs engagés dans la réforme que, justement, la CNRF avait abandonné le cadrage initial et que cette proposition ne figurait pas dans le rapport.

Sans présager des motivations profondes et du devenir ultérieur du travail de la CNRF, cette décision interroge le fait même de parler de victoire partielle : si le fait d'avoir obtenu que le document de politique foncière parle largement de l'agriculture familiale et de la sécurisation des espaces communautaires a abouti à la dissolution de la commission qui l'a produit et à l'arrêt du processus de réforme, peut-on parler de victoire ? Alors que de nombreux observateurs considèrent que cette quatrième tentative de réforme était celle de la dernière chance, ce nouvel échec ne signe-t-il pas l'impossibilité de construire un consensus entre le pouvoir central et le monde rural sur la question foncière au Sénégal ? Si le processus est relancé, conservera-t-il sa forme « participative » ? De quel cadrage partira-t-il ?

Les interrogations sont d'autant plus vives que, alors même que la CNRF travaillait sur la question, d'autres mesures étaient en train d'être prises. Ainsi la loi de 2011 sur la transformation des permis d'habiter en titres fonciers, en réflexion depuis quelque temps, et la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 sur les zones économiques spéciales (ZES), proviennent directement des propositions de la CNRDT de 2005, qui reprenait elle-même le projet des premiers termes de la LOA. On peut ainsi penser que, pendant que la CNRF travaillait et mobilisait les esprits, le gouvernement avançait de son côté sur ses propres priorités dans la ligne du PSE et que, disposant désormais avec la loi sur les ZES de l'outil lui donnant le contrôle du foncier là où il veut agir, l'État n'a plus besoin de la réforme foncière en tant que telle.

3.2 Pour le CRAFS, l'apprentissage de l'engagement dans la formulation des politiques

Passer d'études et réflexions à l'implication dans la formulation des politiques ; apprendre à agir ensemble au-delà de la diversité des organisations, de leur histoire et de leur ancrage social, de leurs types de partenariats et de financement ; parvenir à expliciter et harmoniser des positions sur des sujets complexes au-delà de la diversité des sensibilités et des expériences : rien de cela ne va de soi. Le CRAFS s'est fortement investi dans le processus CNRF, ce qui a été pour lui l'occasion d'apprentissages multiples. Au-delà des divergences et des tensions inévitables qui ont jalonné ces deux années, cet investissement a eu pour le CRAFS des effets structurants en matière de cohésion acquise grâce aux financements propres mobilisés, aux activités propres menées de façon concertée ; de construction progressive de relations de coopération entre acteurs de la société civile ; d'acquisition de légitimité vis-à-vis des autres acteurs ; de développement d'une capacité d'analyse collective et de proposition d'alternatives.

En 2014, les leçons tirées de l'implication des acteurs non gouvernementaux dans la réforme foncière au Sénégal soulignaient que, au-delà du fait que « *les décideurs*

politiques ne sont pas enclins à impulser une véritable dynamique de négociation avec les organisations de la société civile sur les enjeux et les orientations de la réforme foncière... le maintien de ces organisations en marge du processus de réforme foncière est imputable à leur dispersion, ainsi qu'à leur faible aptitude à définir une vision partagée sous-tendue par des positions et propositions communes » (IPAR, 2014).

Le processus CNRF a constitué une opportunité et un risque pour le CRAFS. D'un côté, il lui a permis de passer d'une logique d'interpellation des autorités et de revendication d'une réforme inclusive à une logique de propositions et d'engagements constructifs dans le dialogue avec l'État. De l'autre, le CRAFS a investi le processus CNRF sans s'être encore constitué de capacité collective de proposition, avec un risque de divisions internes et de positions affaiblies, et avec une partie de ses appuis intellectuels historiques absents, car engagés dans la CNRF²⁰. L'intense mobilisation collective du CRAFS dans le processus CNRF l'a amené à progresser sur ces deux plans, de la coordination et de la vision partagée, mais sans doute encore insuffisamment pour représenter une véritable force d'influence, et avec un temps de retard sur le processus CNRF lui-même. L'ampleur du travail réalisé, la cohérence de la démarche mise en œuvre, et les évolutions des positions de la CNRF qu'elle a contribué à produire n'en sont que plus remarquables.

3.2.1 La diversité interne au CRAFS, à la fois force et faiblesse

Le CRAFS a choisi de demeurer un regroupement informel d'organisations engagées sur le thème du foncier : diversité des organisations membres, de leur histoire, de leurs positionnements ; diversité de leurs sources de légitimité et de leurs modes de fonctionnement interne ; diversité dans l'histoire de leur implication sur le champ du foncier et dans leur maîtrise des enjeux ; enfin, diversité organisationnelle propre à chaque organisation, entre les fédérations regroupant de nombreuses organisations locales et les ONG, entre les leaders et les techniciens salariés.

Cette diversité est une richesse, car les expériences et les ancrages sont complémentaires. Les répertoires d'action privilégiés par les uns et les autres sont différents et donnent au CRAFS pris dans son ensemble une large gamme d'outils. Elle peut aussi être une faiblesse, car elle rend plus complexes les accords, occasionne des retards dans les réactions et les positionnements. Il est arrivé aussi que les divergences ne puissent être dépassées et que la volonté de parler d'une voix commune ait été perturbée par des déclarations individuelles, opposées au consensus longuement débattu.

²⁰ Ce qui a finalement permis au CRAFS d'élargir ses alliances et à de « jeunes » compagnons de route de s'affirmer.

3.2.2 Les limites de l'argumentation technique

Différents membres du CRAFS ont, au moment de la création de la CNRF, puis de sa relance, tenté d'influencer son cadrage et sa méthodologie. Cependant, on l'a vu, jusqu'à la finalisation des positions communes fin 2015, le CRAFS a été dans une posture essentiellement réactive, faute d'avoir pu, en amont, avancer suffisamment dans la formulation de positions harmonisées et de propositions concrètes de gouvernance foncière. Les difficultés du dialogue avec le comité technique de la CNRF et cette posture réactive ont sans doute limité sa capacité d'influence sur le fond.

Le rythme imposé par la CNRF a mobilisé une bonne partie des forces du CRAFS, mais le passage en quelques années de la contestation (contre les accaparements) à la contribution (à la CNRF) ne s'est-il pas fait au détriment du maintien d'une capacité de mobilisation collective et de manifestations de force, marquant la volonté paysanne de voir la réforme aboutir ? Les analyses sur la place prise par le plaidoyer dans les mouvements sociaux et ses effets sur la mobilisation invitent en tous cas à y réfléchir (Ollion *et al.*, 2015).

3.2.3 Un apprentissage en cours de route de la maîtrise des enjeux et des concepts

En 2004, lorsque l'enjeu était de promouvoir une vision globale et de revendiquer des droits plus sécurisés, en 2010-2011 lorsqu'il était de lutter contre les accaparements, la question de savoir s'il fallait des « droits réels » ou non n'était pas à l'ordre du jour. En 2012, l'enjeu était de revendiquer une réforme inclusive, pas encore de formuler des propositions précises. Lors de la relance de la CNRF, les membres du CRAFS n'avaient pas eu besoin ni de vraiment confronter leurs positions ni d'affiner les questions juridiques et institutionnelles posées par leurs aspirations. C'est le cadrage imposé par la CNRF, et le lien fait entre « droits réels » et immatriculation, qui a obligé à mettre en débat les visions et les propositions, explicites ou implicites, des uns et des autres (certains, comme le CNCR, ayant des positions construites depuis une dizaine d'années, d'autres, comme CICODEV, découvrant la question foncière rurale) et à remettre en question les positions préétablies.

C'est donc en cours de route, sous la pression des événements, que le CRAFS a dû ouvrir des sujets délicats. Le cadrage très juridique proposé par la CNRF a compliqué les choses au sens où la technicisation du débat complique la tâche des non-spécialistes et rend aisé de délégitimer leurs prises de parole. Ainsi le débat sur la notion de « droit réel » a été progressivement ouvert à partir de mi-2015, alimenté par des apports de juristes sénégalais et français porteurs d'une vision ouverte du droit ; il a amené le CNCR à revoir ses positions. Ce temps d'apprentissage et de redéfinition des positions ayant pris du temps, le CRAFS n'avait pas encore de position précise à défendre, au-delà des principes fondamentaux qui le fondent, lors des rencontres autour des premières versions du

document de politique foncière. De ce fait, il n'a pu être que réactif, pendant la plus grande part du processus CNRF.

3.3 Quelques pistes pour le CRAFS

La brutale dissolution de la CNRF a surpris et déstabilisé toutes les parties prenantes. L'incertitude sur l'avenir induite par cette situation ne doit pas amener à renoncer à promouvoir une réforme foncière inclusive. Au contraire, le CRAFS doit non seulement poursuivre son travail de veille, de contestation, de proposition, et enfin d'alimentation d'un débat public sur le foncier, mais aussi profiter de ce moment pour expliciter et préciser ses propositions et reprendre l'initiative. Les pistes suivantes étaient proposées mi-2018, à l'issue du processus de capitalisation lancé par le CRAFS. Le CRAFS en a engagé certaines.

3.3.1 Rester unis et construire des alliances élargies

Depuis 2017, déstabilisés par le silence de la présidence, les membres du CRAFS ont néanmoins mené de multiples activités d'interpellations des autorités et ont continué à essayer de produire des arguments juridiques. En novembre 2017, il a établi une « feuille de route » pour guider ses actions futures. Elle s'articule sur trois axes stratégiques majeurs : faire un plaidoyer pour la relance du processus de réforme foncière et pour son bon déroulement jusqu'à sa finalisation ; élaborer des positions et propositions sur la législation foncière ; maintenir la fonction de veille et d'alerte du CRAFS pour une politique foncière inclusive et aboutie, et la mobilisation de tous les acteurs et l'ensemble de la population autour de la réforme foncière. D'autres thématiques comme l'agroécologie ont émergé entre temps. Cependant, certains membres du CRAFS sont repris par leurs multiples activités et les actions prévues dans la feuille de route avancent doucement. Il est important que le CRAFS continue à être actif et visible institutionnellement dans son combat pour une réforme foncière promouvant une agriculture familiale efficace et durable. Il peut profiter de ce temps pour renforcer ses capacités de lobbying et de plaidoyer. Et surtout pour tenter d'élargir ses alliances.

Pendant le processus CNRF, et bien que cette volonté ait été explicite dans les plans d'action, les membres du CRAFS n'ont que peu ou pas cherché à construire des alliances plus larges, avec les élus locaux et les entrepreneurs par exemple, ni à développer le lobbying auprès de l'État ou des acteurs influents. Une proposition commune entre OSC et associations d'investisseurs sur les modalités légitimes de cession de terre aux investisseurs n'aurait-elle pas un poids politique important ?

Le CRAFS devrait aussi renforcer son dialogue avec les plateformes des pays voisins qui ont avancé dans la mise en œuvre de réformes visant à sécuriser les droits fonciers locaux, pour en comprendre les acquis et les limites, et le cas échéant s'en inspirer.

3.3.2 Assurer une veille et une capacité de mobilisation élargies

Le processus CNRF montre que l'État avance en parallèle, sur d'autres fronts, avec des projets élaborés dans d'autres enceintes, dans une logique de double agenda où les instances formelles de débat ne sont pas les plus importantes. En particulier, la loi sur les ZES est porteuse de risques importants. Le travail de veille assuré par le CRAFS doit s'élargir à l'ensemble des initiatives, de l'État ou d'autres acteurs, porteuses de risques potentiels pour les acteurs ruraux, et plus largement les citoyens du Sénégal, et en particulier en ce qui concerne les ZES. Les organisations membres du CRAFS doivent aussi être prêtes à se mobiliser contre des projets inacceptables ou en tous cas à négocier leurs modalités de mise en œuvre, dans la continuité des mobilisations contre les accaparements fonciers.

3.3.3 Avancer collectivement à partir des activités de terrain sur l'élaboration d'outils opérationnels pour peser sur la future réforme

Une des raisons pour lesquelles le document de politique foncière est demeuré très général est qu'il ne s'est pas appuyé sur des propositions concrètes, déjà expérimentées et évaluées. Les différents membres du CRAFS sont engagés dans des actions visant à relancer le processus de réforme et des activités de terrain, en partenariat avec les organisations de base partenaires pour renforcer les capacités des communautés et expérimenter des démarches et des options. Ces dernières consistent en la mise en place d'outils et mécanismes inclusifs et participatifs de gouvernance foncière locale (plans d'occupation et d'affectation des sols, convention locale, comité villageois paritaire, charte locale, modalités de négociation avec les investisseurs, registres fonciers, etc.) en collaboration avec les élus locaux, de même qu'en l'accompagnement des populations victimes d'accaparement des terres. Ces différentes actions ont facilité la naissance d'autres dynamiques comme le Réseau des communes et villes vertes et écologiques du Sénégal (REVES), un regroupement d'une cinquantaine de maires engagés dans la gestion durable des ressources naturelles. Il semble utile que le CRAFS s'investisse davantage, à travers des suivis et des évaluations croisées, à accompagner ses membres dans leurs projets d'expérimentation et dans la capitalisation collective des expériences (celles des membres du CRAFS, mais aussi celles d'autres projets ou ONG), visant à en stabiliser les démarches, les domaines de validité, les conditions de réussite et les limites. Parmi ces expérimentations, il y a la question des investisseurs : modalités socialement légitimes d'installation d'agro-entrepreneurs, bases d'accords équitables, façons d'accompagner les organisations locales et les élus locaux dans l'anticipation des effets possibles et la négociation, etc.

Mettre l'accent sur les expérimentations et leur capitalisation n'est donc pas renoncer à un projet de réforme juridique. C'est refuser de laisser les dynamiques actuelles se poursuivre et s'armer davantage pour peser sur cette future réforme.

4. Enseignements sur la participation de la société civile aux processus de formulation des politiques foncières

4.1 Contribuer à ouvrir le débat public et l'alimenter en amont du processus officiel

Au Sénégal, le CRAFS a su investir le champ du débat sur le foncier par les différents fronts. Avant même que l'État ne lance (ou ne relance, en l'occurrence) une démarche d'élaboration d'une réforme, ses membres ont multiplié les études et les notes de cadrage en mettant en avant l'enjeu d'une réforme foncière inclusive et participative. Cela a sans doute contribué à ce que cet objectif soit affiché par la CNRF. De telles actions sont importantes. Elles permettent aux organisations de la société civile d'affiner leurs analyses et leurs priorités. Ce sont des opportunités de tenter de les faire partager, de convaincre un nombre croissant d'acteurs. Les restitutions, les ateliers sont autant d'occasions d'échanges et de rencontres permettant de renforcer et d'élargir le réseau des alliances. Cela permet d'anticiper sur la décision politique d'ouvrir un processus de préparation de réforme et de tenter d'influencer les idées qui le structureront.

Le CRAFS a alors investi la CNRF dans une logique de contribution critique. Il s'est d'abord mobilisé pour en être partie prenante, puis pour questionner les cadrages et les démarches proposées, et faire évoluer ces dernières. Il a aussi utilisé les autres espaces pour continuer à alimenter le débat en analyses et propositions, et tenter de convaincre la CNRF de ses positions. Il a su à un moment – peut-être tard – mobiliser massivement des acteurs du monde rural. Le CRAFS et ses membres ont été sur tous les fronts et ont usé de tous les répertoires d'action.

L'ensemble a été clairement pertinent. La somme des actions menées est impressionnante et la cohérence globale des actions est frappante. Pour autant, en matière d'enseignements, il faut noter que ces différentes actions ne se sont pas inscrites dans une stratégie d'action explicite quant à l'influence sur les politiques publiques, et ont été lancées parfois plus en réaction aux actions de la CNRF qu'en anticipation, ce qui a pu en réduire l'impact. Même si cela n'a pas été possible pour le CRAFS, dans l'absolu, bien préparer les options et les priorités que l'on défend, l'identification des répertoires d'action possibles et l'élaboration de stratégies d'influence et de contribution, rend plus fort une fois que le processus officiel est lancé.

4.2 La participation, oui, mais laquelle ?

La participation de la société civile aux processus de formulation de politique foncière est essentielle pour promouvoir au mieux les intérêts du monde rural. Le fait que la « participation » soit devenue – en tous cas sur le papier – une dimension incontournable des processus de formulation des politiques est une opportunité dont la société civile doit se saisir. Le concept de « participation » est néanmoins très large ; il recouvre des modalités très diverses qui vont de l'instrumentalisation pour faire passer des projets prédéfinis en leur donnant la caution de la « participation », à des processus ouverts, visant à élaborer collectivement les principes politiques fondateurs et à négocier les modalités de mise en œuvre. La participation est ainsi une opportunité et un risque.

Face à une « offre publique de participation », la meilleure stratégie peut être un refus de participer, lorsque l'offre paraît vraiment trop manipulatoire. Cependant, la politique de la chaise vide est à double tranchant. Elle peut se retourner contre la société civile si celle-ci n'arrive pas à faire entendre sur la place publique les raisons de son refus de participer, et donc à délégitimer le processus et ses résultats. Si l'État peut mobiliser d'autres organisations moins vigilantes pour dire qu'il a joué le jeu de la participation, les OSC sont aussi perdantes. La meilleure stratégie est le plus souvent une participation active, mais critique, vigilante, qui cherche à saisir les espaces ouverts, à les élargir ou à en créer d'autres, à contrer les pièges, bref à influencer le processus, sa démarche, son déroulement et ses résultats.

Savoir identifier le contenu de « l'offre de participation » qui est faite, discuter et éventuellement contester les modalités proposées permet d'identifier certains risques, de se battre pour tenter de les limiter et d'objectiver la stratégie par rapport à elle. Nature des participants, modalités de sélection, nature des espaces de discussion, clarté des procédures, indépendance de l'animation et de l'élaboration des synthèses, sont autant de points cruciaux. Mieux maîtriser les différences entre consultation, concertation, délibération, donne des outils pour cela. Cela permet de déconstruire une proposition trop instrumentale, de montrer à quel point les espaces de discussions sont en pratique peu ou pas ouverts.

La façon dont l'offre de participation est construite, et le choix des acteurs qui l'animent donnent en effet des indications sur l'orientation du processus et « l'intention participative » sous-jacente. Des discussions avec les promoteurs peuvent les éclairer. Une telle analyse permet de réfléchir à la stratégie, au refus, à la contribution critique, etc. Toutefois, ces éléments ne suffisent pas à comprendre les objectifs politiques sous-jacents, les éventuels agendas cachés, qui peuvent l'être aussi pour les promoteurs de la participation qui ne sont le plus souvent pas les décideurs ultimes. Par ailleurs, c'est aussi au cours du processus que l'ouverture à la prise en compte des réalités du monde rural et des intérêts des agriculteurs et des éleveurs se révèle, voire s'impose.

4.3 Savoir ce qu'on veut et pourquoi, et pas seulement contre quoi on lutte

On est d'autant plus forts dans une négociation ou un processus participatif que l'on sait où on veut aller, et pourquoi. Plus les organisations de la société civile seront capables d'élaborer leur propre formulation des problèmes, d'explicitier les objectifs politiques qu'elles veulent pour la réforme, et de faire des propositions précises et partagées sur la façon de les concrétiser, plus elles seront équipées pour cerner les opportunités et les risques, pour savoir quels compromis sont possibles et lesquels ne le sont pas, et pour identifier les risques ou les pièges éventuels des propositions qui leur sont faites.

Se mettre d'accord sur les diagnostics, sur les orientations stratégiques, ne va pas de soi. La question foncière est complexe. Elle est l'objet d'analyses contradictoires. Chaque OSC, en fonction de son positionnement, de son histoire, de son expérience, met l'accent sur des facettes différentes. Travailler ensemble sur les diagnostics, analyser ensemble des expériences de terrain pour en tirer les enseignements et mieux connaître leurs apports, leurs limites et leurs conditions de validité est important pour cela. Si l'enjeu à ce stade n'est pas d'aller jusqu'à la traduction juridique des propositions, il faut savoir dépasser les grands principes généraux, trop aisément manipulables. Il faut essayer d'aller au minimum au niveau intermédiaire des grandes lignes des dispositifs souhaités, et des conditions pour qu'ils jouent le rôle attendu.

Il est utile dès ce stade de partager une connaissance approfondie des expériences de terrain, dans le pays et dans les autres pays ayant tenté des expériences voisines. En effet, ce qui est séduisant sur le papier ne l'est pas forcément en pratique. Les comités villageois de gestion foncière – par exemple – ont une effectivité souvent problématique. Les propositions de la société civile seront d'autant plus solides qu'elles s'appuieront sur des expériences de terrain et sur une analyse critique de leurs résultats, qui permet d'identifier leurs conditions de pertinence.

Élaborer de telles positions prend du temps, on l'a vu dans le cas du CRAFS. Les organisations de la société civile ne sont pas maîtres de l'agenda politique, elles doivent être en capacité de s'investir dès qu'une fenêtre s'ouvre. Plus elles auront pu anticiper sur cette élaboration collective, plus elles seront prêtes au moment où un débat sera ouvert par le gouvernement.

4.4 Tenter, en amont et à côté, d'imposer un cadrage du débat

Le CRAFS n'a pas attendu le lancement de la CNRF pour rendre publique l'importance d'une réforme foncière inclusive et participative. On peut même penser que le fait d'en avoir martelé la nécessité a pu jouer dans l'option prise par le président de la CNRF. Les multiples initiatives, individuelles et collectives, des membres du CRAFS ont permis de mettre en avant dans l'espace public l'enjeu

du foncier, de faire passer dans les médias leurs analyses et leurs revendications, et de pousser les responsables politiques à préciser leurs positions. De telles initiatives ne garantissent pas que ces façons de poser le problème soient prises en compte, mais elles permettent de les diffuser et aident les acteurs moins au fait du sujet de mieux comprendre les enjeux réels qui se posent et de faire évoluer leur position et d'élargir le réseau des alliés, affichés ou potentiels. Les études donnent des arguments à l'appui des prises de position, et montrent le caractère argumenté, ancré dans les réalités du monde rural.

Influer sur le cadrage – la façon de poser les problèmes et de penser les pistes de solutions – est très important, car, s'il n'est pas trop difficile d'ajuster par l'argumentation le détail de propositions, il est compliqué en revanche d'imposer une remise en cause des options de base. L'année de pressions qui a été nécessaire pour que la CNRF abandonne le cadrage de l'immatriculation généralisée aurait pu être mise à profit pour avancer collectivement vers des solutions concrètes.

La façon dont les autorités formulent un problème n'est pas celle dont les acteurs concernés le font. La bataille est aussi une bataille des idées. Lorsque les cadrages proposés par l'État sont irrecevables, il faut aussi pouvoir les contester, montrer qu'ils ne posent pas les problèmes de la bonne façon, que les solutions proposées n'en sont pas – et pourquoi – et qu'elles risquent d'aggraver la situation. Plus la société civile est précise sur l'identification des problèmes qui se posent aux citoyens, plus elle arrive à le médiatiser, plus elle sera armée pour contester des cadrages trop généraux ou problématiques.

En particulier, l'idée qu'un titre foncier (ou un démembrement) est nécessaire pour assurer la sécurité foncière de l'agriculture familiale est très forte dans l'imaginaire collectif. De nombreux professionnels en sont convaincus. D'autres utilisent cet argument rhétorique au service de leurs intérêts. Les non-spécialistes peuvent y adhérer de bonne foi, faute de connaître les réalités de terrain. Clairement distinguer *la sécurité foncière* (le fait que des droits, quels qu'ils soient, ne soient pas menacés par l'État ou par des tiers), *le caractère formel de ces droits* (on peut être en sécurité avec des droits « informels ») de *la propriété privée* est indispensable pour éviter le piège (voir Lavigne Delville, 2017). Selon les cas, la formalisation des droits peut sécuriser ou insécuriser. La propriété privée n'est pas une condition d'investissement et de gains de productivité, elle n'est ni nécessaire ni suffisante pour cela.

Un tel travail est essentiel en amont, mais doit se poursuivre tout au long du processus, pour coupler le travail interne de contribution critique à un travail externe d'alimentation de l'espace public.

4.5 Construire et élargir les alliances

Il se pose ici un dilemme. Pour peser, les organisations de la société civile ont besoin de montrer un front élargi, de constituer des alliances. Ce qui suppose de prendre en compte des positions et des intérêts variés, voire potentiellement contradictoires. La question se pose au sein même des organisations. Elle se pose encore plus dès lors que ces dernières cherchent à élargir leurs alliances pour renforcer leurs propositions. Quels sont les alliés possibles ? Sur quels points ? Par exemple, sur la question des conditions de cession (temporaires ou définitives) de terres à des entrepreneurs, et celle des modalités de négociation, de contractualisation et de sécurisation juridique de ces transferts, est-il possible de négocier des positions communes avec certains réseaux d'entrepreneurs, ceux qui investissent réellement et s'intéressent au développement de bonnes relations avec les communautés paysannes voisines ? Y a-t-il des alliances à passer avec les associations qui, en ville, luttent contre la spéculation et les dépossessions et revendiquent une plus grande sécurité foncière pour les milieux populaires ? Quels experts peuvent aider à décortiquer les argumentaires avancés par l'État, à clarifier les positions de la société civile, à construire les discours et les propositions ? Quels soutiens internationaux, organisations internationales et bailleurs de fonds ? Quels apports, en termes d'argumentation, d'appui politique, de soutien financier ?

La recherche d'alliés passe aussi par des démarches plus individualisées, auprès d'acteurs des ministères, d'acteurs politiques, qui sont sensibles au problème, partagent les positions de la société civile, et peuvent jouer un rôle de relais ou de pression, là où ils sont.

Construire de telles alliances prend du temps, une fois encore. Contacts bilatéraux, débats publics, prises de position sont autant de façons d'identifier les soutiens potentiels. Élargir les alliances peut demander de faire évoluer les cadrages ou les lignes rouges, avec le dilemme de savoir jusqu'où il est possible d'aller.

4.6 Jouer à la fois le plaidoyer et le rapport de force

Le plaidoyer est une forme de mobilisation privilégiée à l'époque actuelle. La maîtrise technique, les capacités d'argumentation rendent en effet les positions de la société civile plus audibles dans des espaces où les professionnels et les techniciens dominent. Il a cependant aussi ses limites, lorsque les intérêts en présence sont trop divergents, lorsque la pertinence et la rationalité des propositions et la recherche de l'intérêt général ne sont pas les moteurs de l'offre de participation. Le plaidoyer peut même être un piège, s'il aboutit à techniciser le débat, à faire oublier ses enjeux politiques, à susciter un clivage au sein de la société civile entre les spécialistes du sujet et la base. S'il mobilise l'essentiel des énergies, des ressources humaines et des moyens financiers au risque de faire oublier les autres répertoires d'action.

Tout en s'investissant sur ce champ du plaidoyer, les organisations de la société civile ne doivent pas négliger les autres formes de pression. Les manifestations, les démonstrations de force font partie intégrante des stratégies de mobilisation et d'action collective. Rassembler des milliers de paysans, dans la rue, dans un stade ou un théâtre, est une façon de montrer l'importance du soutien populaire aux positions de la société civile, et le risque politique (et électoral !) qu'il y aurait pour le pouvoir à tenter de passer en force.

Bibliographie

- Benkahla, A *et al.* (2011) Les Organisations de Producteurs Sénégalaises dans le Processus de Réforme Foncière. IPAR, Dakar.
- Beuret, J-E (2013) « Concertation (démarche de) ». In Casillo, I, Barbier, R, Blondiaux, L, Chateauraynaud, F, Fourniau, J-M, Lefebvre, R, Neveu, C et Salles, D (éd.) *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. GIS Démocratie et Participation, Paris.
- Blatrix, C (2007) « Introduction. Scènes, coulisses et interstices du débat public ». In Revel, M., Blatrix, C, Blondiaux, L, Fourniau, J-M, Hériard Dubreuil, B et Lefebvre, R (éd.) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, pp. 149-154.
- Blondiaux, L (2008) Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. Le Seuil/La république des idées, Paris.
- Chaboussou, A et Ruello, M (2006) Étude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise. Mémoire d'ingénieur. CIRAD/CNEARC, Montpellier.
- Cissoko, K et Toure, R (2005) « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali ». *Politique africaine*, n° 99, pp. 142-154.
- CNCR (2004) Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière. CNCR, Dakar.
- CNCR (2012) Les propositions paysannes pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal. CNCR/ Fondation Rosa Luxembourg/IPAR, Dakar.
- CNRF (2015a) Note de synthèse : axes et feuille de route pour une réforme foncière inclusive. CNRF, Dakar.
- CNRF (2015b) Second Rapport d'étape : Les résultats du processus d'inclusion issus des concertations décentralisées des zones agro-écologiques du Sénégal. Version provisoire (septembre). CNRF, Dakar.
- CONGAD (2012) Rapport de l'Étude sur la Gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam. CONGAD, Dakar.
- CONGAD (2014) Fora interrégionaux de dialogue entre la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) et les organisations de la société civile pour une réforme foncière participative, appropriée, apaisée et équitable. CONGAD, Dakar.
- CRAFS (2015a) Document de plan stratégique du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS). CRAFS, Dakar.
- CRAFS (2015b) Note de discussion destinée aux experts de la Commission nationale de réforme foncière. CRAFS, Dakar.

- CRAFS (2016a) Document de position du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier sur la réforme foncière au Sénégal. CRAFS, Dakar.
- CRAFS (2016b) Déclaration du forum national des organisations paysannes et de la société civile. CRAFS, Dakar.
- Diagne, A (2013) « Les politiques agricoles : alignement sur les objectifs officiels et efficience ». In Diop, M-C (éd.) *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*. CRES/Karthala, Dakar/Paris, pp. 179-206.
- Diop, M-C (2009) « Du "socialisme africain" à la "lutte contre la pauvreté". La fin des ambitions de développement ». In Daffé, G et Diagona, A (éd.) *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté. Les oubliés de la croissance*. CRES-Karthala-CREPOS, Paris/Dakar, pp. 323-373.
- Diop, M-C (éd.) (2013a) *Sénégal, 2000-2012 : les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*. Karthala, Paris.
- Diop, M-C (éd.) (2013b) *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade*. Karthala, Paris.
- Diouf, N C (2015) Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale au Sénégal. Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens. IIED/IPAR, Londres/Dakar.
- ENDA Pronat (2015) ...Et si on écoutait la terre. Pour une agriculture paysanne durable. ENDA Pronat, Dakar.
- Faye, I M, Benkahla, A, Touré, O, Seck, S et Ba, C O (2011) Les acquisitions de terre à grande échelle au Sénégal. Description d'un nouveau phénomène. IPAR, Dakar.
- Fung, A (2011) « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques ». *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 1-19.
- Gourgues, G (2012) « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique ». *Quaderni*, vol. 79, n° 3, pp. 5-12.
- Hopsort, S (2014) La société civile contre l'accaparement des terres au Sénégal. Une forme originale de mobilisation, organisation informelle et multi niveaux. CIRAD, Montpellier.
- IIED et IPAR (2015) Outils juridiques pour l'émancipation des citoyens. Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale au Sénégal, Dakar. IIED/IPAR, Londres/Dakar.
- IPAR (2014) Implication des acteurs non gouvernementaux dans le processus de réforme foncière : leçons tirées des expériences et jalons pour progresser. ActionAid, Oxfam, Wildaf, ENDA Pronat, CNCR, IPAR, Action solidaire internationale, Dakar.
- Lavigne Delville, P (2011) « Du nouveau dans la "participation" au développement ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif ». In Jul-Larsen, E, Laurent, P-J, Le Meur, P-Y et Léonard, E (éd.) *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*. APAD-IRD-Karthala, Paris, pp. 161-188.

- Lavigne Delville, P (2017) Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ? Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest. Comité technique « Foncier et développement », Paris.
- Lavigne Delville, P et Mansion, A (2015) La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses, alimenter les stratégies. Comité technique « Foncier et développement »/Ministère des Affaires étrangères et du Développement international/Agence française de développement, Paris.
- Lavigne Delville, P et Thieba, D (2015) « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière ». *Participations*, n° 11 (2015/1), pp. 213-236.
- Mamalo, A K (2015) Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience. Gret/CNCR, Dakar.
- Ngom, K F (2014) Étude de capitalisation des Expériences et Travaux de recherche menés dans le cadre de la gouvernance foncière au Sénégal. CONGAD, Dakar.
- Ollion, É et Siméant, J (2015) « Le plaidoyer : internationales et usages locaux ». *Critique internationale*, vol. 67, n° 2, pp. 9-15.
- Oya, C et Ba, C O (2013) « Les politiques agricoles 2000-2012 : entre volontarisme et incohérence ». In Diop, M-C (éd.) *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*. CRES/Karthala, Dakar/Paris, pp. 149-178.
- République du Sénégal (2014) Plan Sénégal Émergent. République du Sénégal, Dakar.
- 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.



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Février 2021

**Droit, investissements et
droits fonciers**

Mots clés :

Réforme foncière, organisations
de la société civile, droits fonciers

En Afrique subsaharienne, la question de la contribution de la société civile aux politiques publiques est à l'ordre du jour depuis les années 2000. Cependant, si les débats sur les options de politique sont souvent nombreux et nourris, les stratégies d'action et d'influence font moins l'objet d'une réflexion collective au sein des organisations de la société civile (OSC). Or les intérêts promus par l'État ne correspondent pas toujours à ceux de la majorité des citoyens, et les risques d'instrumentalisation sont non négligeables.

Dès lors, des dilemmes se posent aux OSC : faut-il s'engager dans les processus participatifs proposés par l'État ? À quelles conditions ? Comment engager un dialogue constructif tout en étant vigilants sur les risques d'instrumentalisation ? Comment influencer le processus et pousser à la prise en compte des intérêts et points de vue du plus grand nombre ?

La présente étude analyse la mobilisation des OSC sénégalaises réunies au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) dans le processus de formulation d'un projet de réforme foncière mené par la Commission nationale de réforme foncière (CNRF), mise en place par le gouvernement sénégalais en 2012 pour élaborer une réforme foncière, dans une démarche « inclusive et participative ». Ce document retrace la façon dont les membres du CRAFS ont alimenté le débat sur la nécessité d'une réforme foncière inclusive, et dont ils se sont investis dans le processus du CNRF, dans une logique de contribution critique. Il analyse les acquis et les limites de cet engagement et en tire les leçons.

ISBN: 978-1-78431-861-1

IIED order no.: 12610FIIED