# 2

# Les enjeux d'une réforme foncière

Tarik DAHOU
Abdourahmane NDIAYE

La problématique foncière est au cœur de la politique agricole. La terre est un bien stratégique pour les populations vivant de l'agriculture, qu'elles soient rurales ou urbaines. Elle constitue une des bases de l'activité économique et du fonctionnement des institutions marchandes et non marchandes. La question du statut de la terre et du partage de son usufruit revêt un intérêt particulier dans un contexte de flou juridique et de faible productivité qui caractérise l'agriculture sénégalaise depuis l'ajustement structurel. Les controverses sur le foncier sont aujourd'hui vives, car la Banque mondiale a décrété que seules les réformes agraires orientées vers la création d'un marché de la terre sont efficaces (Banque mondiale 2003). Or, si l'Afrique subsaharienne, dans sa large majorité, ne privilégie pas encore officiellement cette orientation, le débat est déjà lancé.

En l'état actuel, le régime foncier ne semble pas encourager les investisseurs à s'orienter vers l'agriculture. Si les incitations deviennent très attractives, bon nombre de paysans pourraient se retrouver dans une situation de pauvreté absolue ; s'ils n'ont pas les moyens de mettre en valeur leur terre, ils n'auront pas d'autre alternative que de la vendre. Ils risquent alors de devenir des ouvriers mal rémunérés par les entreprises agricoles privilégiant l'investissement en capital, ou des chômeurs en milieu urbain. Quel régime foncier est-il capable de favoriser l'investissement et d'augmenter la production sans fragiliser une partie de la paysannerie ? Le Sénégal est confronté à ce dilemme lorsque l'Assemblée nationale adopte le 25 mai 2004 la Loi n° 2004-16, dite loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Cette loi procède d'un diagnostic principal : les politiques et stratégies agricoles définies dans le cadre de l'ajustement ont aggravé la pauvreté, et n'ont pas su enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. Outre le fait que l'agriculture est reconnue comme la base de l'activité en milieu

rural, l'adaptation à l'environnement du commerce international et l'accès aux marchés extérieurs tiennent une place importante au sein de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.

La stratégie de croissance tirée par les filières d'exportation agricole s'affirme au détriment de celle centrée sur la demande intérieure. Dès lors, les orientations du secteur agricole privilégient la création d'un environnement attractif et incitatif dans l'objectif d'orienter l'agriculture familiale vers des exploitations agricoles basées sur des systèmes intensifiés, diversifiés, et durables. La loi est censée apporter des solutions au morcellement des exploitations agricoles, qui est un obstacle majeur à l'accroissement de la production et de la productivité, en facilitant les mécanismes de cession qui se caractérisent aujourd'hui par une forte complexité.

Au Sénégal, comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, les régimes fonciers reposent sur une pluralité de normes qui se manifeste par la coexistence d'un droit coutumier « réactualisé », largement appliqué par les collectivités rurales, d'une législation foncière occidentale dite moderne, qui puise ses origines du droit romain, et d'une série de règles et de conventions relevant de systèmes de patronages. Il existe trois niveaux de régulation de l'accès aux sols. Tout d'abord, celui des hiérarchies anciennes, qui tentent de perpétuer, tout en le reformulant, l'application d'un droit coutumier tel qu'il a existé dans l'histoire de ces sociétés. D'une manière générale, elles ne sont pas élues, mais plutôt désignées à partir d'une légitimité historique dont se prévalent les descendants des rois et des chefs. Ensuite, celui des collectivités territoriales dont les représentants sont élus au suffrage direct. Ces dernières essaient, tout en évitant de rompre totalement avec les pratiques « coutumières », d'introduire un droit positif, qui constitue la base de leur légitimité. Enfin celui des pouvoirs publics centraux et locaux qui ont la charge de la politique foncière. Ils bénéficient d'une position dominante puisqu'ils sont garants en dernière instance de la cohérence et de l'application des politiques foncières.

Historiquement en milieu rural, la gestion coutumière a toujours été appliquée, malgré des reformulations conséquentes. Les règles coutumières ne sont pas écrites et se caractérisent par une certaine variabilité dans l'espace et selon les circonstances historiques (Chauveau *et al.* 2006). Dans ce contexte, l'appropriation collective des terres génère un droit d'usage qui révèle une absence d'appropriation individuelle et privée au sens occidental du terme. Les détenteurs de droits d'usage peuvent être le clan, le lignage, le ménage ou l'unité de production, et l'individu. Au Sénégal, depuis que les États coloniaux ont introduit le droit foncier romain, il n'existe plus, en théorie, de régimes fonciers coutumiers purs, c'est-à-dire fondés sur la propriété collective. Cependant, la superposition des différents registres juridiques dans les

pratiques conduit à une pluralité des légitimités et engendre des problèmes de sécurisation foncière[1].

En Afrique, les réformes foncières actuelles reposent sur le principe de transformer un régime foncier fondé sur la propriété collective en un régime foncier fondé sur la propriété privée. Ainsi, la réforme foncière doit être comprise comme l'unification de différents régimes fonciers. Néanmoins, dans le contexte de pluralisme juridique mentionné, de profondes ambiguïtés caractérisent les projets de réforme, non seulement en termes d'efficacité, mais surtout en termes d'équité. Ces réformes sont difficiles à mettre en œuvre étant donné la complexité de la gestion foncière, qui provient d'un enchevêtrement de normes issues d'institutions ayant des légitimités différentes. Les spécialistes du foncier ne manquent pas de souligner le difficile enracinement des normes marchandes promues par l'État, lesquelles se disputent la légitimité avec les normes préexistantes aux réformes foncières (Chauveau 2001). Les contrats marchands ne demeurent qu'une modalité parmi d'autres d'obtenir une terre, et sont souvent contestés par d'autres types de légitimation du droit d'accès. Les marchés de ventes de terres sont en concurrence avec d'autres marchés, notamment locatifs et de tutorat ou de délégation des droits.

## La Loi sur le Domaine national

La Loi sur le Domaine national (LDN), conçue en 1964, juste après l'indépendance, a permis d'asseoir le pouvoir de l'État dans les régions rurales, jusqu'alors indirectement contrôlées grâce aux courtiers politiques locaux. Cette quête d'hégémonie a cependant toujours été imparfaite et a amené les pouvoirs publics à concéder des marges de manœuvre aux populations locales qui ont su négocier leur allégeance envers l'État. Il en résulte une complexité de la régulation foncière qui soulève de nombreux problèmes de sécurisation.

1. Nous reprenons dans ce texte une vision large du problème de sécurité foncière qui est celle de la socio-anthropologie et qui est bien résumée par Lavigne Delville (1998) : cette conception dépasse le strict cadre de la propriété pour englober les droits d'accès, les droits d'exploitation, les droits de location et les droits de cession dont peuvent jouir les producteurs ainsi que l'ensemble des moyens nécessaires à l'accès et à l'exploitation.

*La construction de l'hégémonie de l'État*

La LDN poursuivait deux objectifs essentiels : la socialisation de la propriété foncière, plus conforme aux traditions africaines telles que se les représentaient le socialisme senghorien, et le développement économique. Ainsi, les socialistes regroupés autour de Senghor cherchaient à concilier efficacité dans l'allocation des terres et équité au sein des différents groupes sociaux. Néanmoins, l'histoire des rapports entre État et paysannerie dans une plus longue durée éclaire mieux les phénomènes contemporains, tant elle a imprégné les pratiques politiques. La colonisation des espaces ruraux a entériné la distinction entre les milieux urbains où se trouvaient les centres de décision et les milieux ruraux. L'assujettissement des populations rurales dans le but de prélever les ressources des campagnes a accouché de modes d'administration basés sur la domination dont les succédanés n'ont cessé de maintenir les populations rurales à l'écart du pouvoir politique. C'est à travers la longue durée que les relations entre citoyens et sujets se sont reproduites au point d'influencer les comportements politiques contemporains (Mamdani 2004).

Dans le système colonial, les élites post-coloniales ont trouvé des moyens pour encadrer les populations rurales et systématiquement redistribuer leur surplus à d'autres groupes. Le Sénégal n'a pas fait exception et a suivi une trajectoire qui a scellé des modes de gouvernance particulièrement inéquitables. Les réformes foncières ont joué un rôle central dans cette dynamique, comme cela fut le cas dans d'autres situations au cours du cycle d'émergence de l'État moderne[2].

Ainsi, au Sénégal, la période coloniale a-t-elle été une phase de consolidation étatique et de mise en place d'un appareil politique destiné à la captation des surplus ruraux, principalement par l'intermédiaire des élites religieuses et coutumières. La marginalisation politique des campagnes était fondée idéologiquement et entérinée par l'opposition statutaire entre citoyens et sujets. Cette dichotomie de statut rendait nécessaire l'alliance avec un pouvoir local dans les campagnes. L'abandon, en 1946, de la dichotomie entre citoyens et indigènes a atténué la marginalisation politique des campagnes, mais les anciens intercesseurs entre les deux mondes ont continué à négocier l'ancrage des politiciens nationaux dans le monde rural. La stratégie coloniale d'accaparement et de redistribution des terres répondait à une double préoccupation. D'une part, il s'agissait de renforcer les élites locales en tant que canaux de transmission des poli-

2. Dans *seeing like state*, à partir d'une comparaison historique, Scott montre comment les États modernes se sont appuyés sur la gestion foncière comme base de leur construction et comme instrument de leur hégémonie (Scott 1999). On trouvera également un exemple très stimulant pour la réflexion dans *la grande transformation* où Polanyi (1983) révèle le caractère inéquitable de ce type de réforme foncière.

tiques entre l'administration coloniale et ses sujets. D'autre part, la redistribution des terres permettait de contrôler les orientations de la production et d'imposer des quotas de production pour les denrées d'exportation destinées au marché de la métropole. Les attributions de terres opérées par les élites locales, en l'occurrence les chefs coutumiers et leurs *lamanes* (chefs de terre), sont validées par l'administration coloniale. Cette mainmise de l'État colonial permettait d'introduire des cultures de rente et d'attribuer des terres à des allochtones au sein d'enclaves agricoles équipées pour satisfaire les besoins de la métropole.

En 1960, au moment de l'indépendance, le nouvel État s'est fixé pour objectif de transformer le mode de gouvernance de l'administration coloniale, qui se satisfaisait d'une forme d'« *indirect rule* » au service d'une économie de prélèvement des ressources de la colonie. Confrontés à de nouveaux défis, l'État post-colonial a exploré de nouvelles formes d'allocation des pouvoirs et des ressources. Après l'encadrement de la production et de la commercialisation des denrées agricoles, effectif dès 1960, l'État va changer le statut du foncier en 1964 grâce à la LDN. Les luttes politiques internes à l'appareil d'État ont constitué un tournant dans la gestion de l'agriculture, car le groupe qui s'est imposé face aux partisans de Mamadou Dia a transformé les coopératives en outil de patronage politique et s'est appuyé sur le contrôle foncier pour renforcer son pouvoir.

Même si, dans la pratique, la terre est exclusivement gérée par l'État, la LDN de 1964 ne fait pas de ce dernier l'unique propriétaire foncier. Certes, les titres consentis aux exploitants ne constituent pas des titres de propriété, car la LDN stipule que le domaine national ne peut faire l'objet d'une appropriation individuelle. Néanmoins, le domaine national n'est pas non plus la propriété de l'État dans la mesure où il en est simplement le détenteur gestionnaire, ainsi qu'il est stipulé à l'article 2 : l'État « détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ». Si la législation domaniale s'inspire de la tenure foncière « africaine » qui reconnaît aux individus le droit d'une mise en valeur – individus de facto détenteurs d'un droit d'usage et non de propriété –, la loi visait surtout à saper l'une des bases du pouvoir de la chefferie, détentrice de droits coutumiers sur les terres[3].

Les chefs coutumiers et religieux qui détenaient une fonction de représentation politique du monde rural vis-à-vis de l'administration coloniale, étaient voués à être supplantés par les cadres administratifs autochtones. Cependant, en 1972, devant l'omnipotence des élites administratives

3. En effet, tel que le rappelle si justement Sow Sidibé (1997), en réalité, l'État s'est substitué au chef de terre traditionnel. Il devient le « maître de la terre » par l'éviction des anciens « lamanes ».

locales, une loi sur la décentralisation tente de s'attaquer aux impasses du clientélisme bureaucratique en associant la paysannerie aux structures administratives par la création de collectivités locales. Sa finalité est d'intégrer davantage les masses rurales aux entreprises de développement et de court-circuiter ainsi les élites politiques, à l'origine de distorsions dans l'encadrement rural.

La loi tente de serrer le maillage administratif en le faisant descendre jusqu'au niveau du village. La communauté rurale, englobant plusieurs villages, dont les représentants sont élus démocratiquement — les entrepreneurs privés et agents de l'État sont frappés d'inéligibilité —, constitue la cellule de base de la nouvelle structure administrative. Cependant, cette réforme se solde par un échec, car le président du conseil rural est à la fois le mandant de sa collectivité et le représentant du pouvoir exécutif. Il sera d'autant plus enclin à servir l'Exécutif qu'il est sous la tutelle du sous-préfet, ordonnateur du budget de la communauté rurale (Diop et Diouf 1990 : 53). La loi sur la décentralisation n'a jamais transformé les pratiques administratives ; elle n'a fait que perpétuer le contrôle de l'État sur la terre malgré quelques progrès en termes d'autonomie dans l'allocation du foncier.

Depuis l'indépendance, l'État a assuré sa reproduction par le contrôle des populations rurales au travers du foncier. Ce pouvoir sur le foncier s'est appuyé sur la manipulation des élites locales afin d'asseoir durablement une domination des élites administratives sur le monde rural.

### *Des marges de manœuvre au niveau local mais des problèmes de sécurité récurrents*

Néanmoins, à partir de leur position stratégique, les pouvoirs locaux ont tenté de négocier, au mieux, les changements introduits par l'État central. Leur résistance s'est exprimée par l'élaboration de dispositifs de contournement ou de neutralisation des réformes organisationnelles du développement rural. Les commerçants, les marabouts producteurs, les membres de lignages prééminents se sont posés en médiateurs pour toutes les actions publiques. Les hiérarchies « traditionnelles » se sont toujours réappropriées les innovations institutionnelles en négociant la mobilisation populaire, objectif ultime de l'État.

Vingt ans après sa promulgation les premiers bilans de la LDN insistaient sur le caractère instrumental de cette réforme. Le contrôle étatique sur la terre avait pour but ultime d'établir les allégeances au parti État et non pas de sécuriser les producteurs. Si l'esprit collectiviste était d'emblée affirmé, l'application de la loi a, en fait, généré des inégalités d'accès au foncier, notamment dans les zones d'encadrement agricole.

En définitive, la loi ne s'est pas substituée aux modes de gestion traditionnels et n'a, en fait, jamais empêché les pratiques de location ou d'héritage, mais elle a fait de l'État l'arbitre de tout conflit foncier, pouvoir dont le Parti socialiste a toujours usé pour établir ses allégeances. Les différentes évaluations de la LDN ont pointé son caractère clientéliste. L'État peut intervenir directement dans toutes les questions foncières dans la mesure où il est le gérant pour la collectivité nationale de l'ensemble des terres, mais peut le faire à moindre coût en permettant l'émergence d'une aristocratie foncière ou d'intermédiaires locaux (Leroy 1985).

La gestion factionnelle du foncier s'est perpétuée au sein des communautés rurales, malgré les progrès de la décentralisation. Alors qu'auparavant la loi catégorisait les terres agricoles en zones classées, pionnières et de terroir, en 1990 une nouvelle loi de décentralisation octroie aux communautés rurales (collectivités locales) une totale autonomie dans l'allocation des titres fonciers dans les zones de terroir. Ce pouvoir accru en termes d'allocation foncière, censé évincer les anciennes pratiques de patronage de l'État central, n'a pas véritablement amélioré les processus de distribution foncière dans la mesure où les réseaux clientélistes, qui liaient les préfets, sous-préfets et notables locaux, se sont perpétués dans un contexte où l'autonomie financière des collectivités locales ne s'est pas concrétisée.

Si l'autonomie des luttes politiques locales vis-à-vis de l'État central s'est alors davantage affirmé, les pouvoirs publics sont restés des acteurs déterminants du jeu foncier (Blundo 1997). L'État demeure l'arbitre des affrontements factionnels locaux sur le foncier, et cette position lui assure sa reproduction politique, au prix de certaines incohérences en termes de gestion du développement. En effet, cette surpolitisation du jeu foncier inhibe les investissements agricoles dès l'instant où les producteurs se situent en dehors des hiérarchies partisanes. Les cas de retraits de terres demeurent toutefois exceptionnels, étant donné le flou juridique qui entoure la norme de mise en valeur déterminant le droit d'usufruit de l'exploitant.

Cette complexification du jeu foncier, et son corollaire, le pluralisme des normes régissant la gestion foncière, sont une limite à l'hégémonie de l'État, mais ils posent d'importants problèmes de tenure foncière et entraîne des inégalités d'accès à la sécurité foncière.

L'exemple du delta du fleuve Sénégal permet d'illustrer les problèmes fonciers qui résultent de cette situation complexe caractérisant la gestion de la terre au niveau local[4]. La transformation du Delta, d'une zone pionnière en une zone de terroir, a rendu les leaders paysans éligibles aux postes de conseillers ruraux. Cette réforme, qui date de 1987, a complète-

4. Cette étude de cas est tirée de Dahou T. (2004).

ment changé le mode d'allocation des terres. Si autrefois les périmètres irrigués étaient accordés aux paysans de façon discrétionnaire par la SAED, les coopératives jouant un rôle d'arbitre pour les conflits fonciers, le passage au statut de zone de terroir, par le décret 87-720, a doté les conseillers ruraux de prérogatives en matière d'attribution foncière, conformément à la loi de décentralisation de 1972. Les Communautés rurales se sont alors ouvertes aux organisations paysannes ; un quart des sièges est désigné par les dirigeants des coopératives agricoles qui détiennent un accès privilégié aux conseils et conservent ainsi leur rôle politique. Dès lors, la croissance des organisations paysannes est devenue tributaire de leur performance en termes d'acquisition foncière.

Pierre angulaire du clientélisme PS, la loi sur le domaine national de 1964, est toujours en vigueur quand le Delta devient une zone de terroir en 1987. Tout attributaire, sur observation des CER dépendants des préfets, peut voir sa terre retirée, si elle n'est pas mise en valeur, en dehors de toute norme objective (Leroy, Lebris et Mathieu 1991/Seznec 1998). Le décret 87-720 a déclenché une « course aux terres » chez les paysans qui ont cherché à acquérir des parcelles en dehors des aménagements publics, dont les superficies par exploitant sont insuffisantes (1 à 2 ha). Dans cette zone de colonisation, il existait encore beaucoup de terres caractérisées par des droits fonciers coutumiers assez « lâches ». Des stratégies d'accumulation foncière sur ces espaces se sont développées au sein des groupes domestiques afin de diminuer l'incertitude foncière liée aux évolutions institutionnelles. À cette période, les paysans craignaient fortement l'accaparement des terres par des investisseurs allochtones et par des entrepreneurs de l'agro-industrie. De plus, l'incertitude quant à la rentabilité des parcelles privées était déjà grande, et détenir des terres en quantité pouvait être considéré comme un gage de stabilisation des revenus.

Ces stratégies paysannes rencontrent les stratégies du pouvoir, lequel cherche alors à établir de nouvelles clientèles auprès des jeunes et des femmes, largement représentés dans les associations rurales et qui ont difficilement accès à la terre. Les paysans vont donc pousser les leaders d'organisations paysannes à s'insérer dans les structures du Parti socialiste pour obtenir des sièges de conseillers ruraux et ainsi mieux pourvoir en terres leur clientèle associative. Les réseaux de clientèle du parti au pouvoir profiteront largement des nouvelles affectations puisque l'ultime autorité à entériner l'octroi d'une terre, acte révocable, se trouve être le préfet. De nouvelles collusions sont donc apparues entre agents de l'administration et notables locaux pour faciliter la mobilisation clientéliste du « Parti-État ». La décentralisation n'a, en fait, donné qu'un pouvoir de façade aux conseils ruraux, responsables de la gestion des terres, tant qu'elle ne contredisait pas l'intérêt du Parti socialiste. Cette

réforme a été vidée de sa substance à cause de la faible autonomie décisionnelle et financière accordée aux représentants locaux.

La distribution des terres s'est avérée inéquitable ; les grandes familles de notables, qui siègent aux conseils ruraux, ont pu se doter de très vastes superficies – certaines concessions disposent parfois de plus de cent hectares. Les leaders des organisations paysannes ont accumulé des ressources foncières et les nombreuses terres acquises pour leur organisation ont été distribuées aux clientèles associatives. Les individus les mieux dotés en terres appartiennent le plus souvent à la tendance du PS majoritaire à la communauté rurale et le jeu de l'alternance permettra parfois une relative égalité entre les « cliques » dans l'allocation des domaines fonciers. Une aristocratie foncière s'est constituée au sein des conseils dont les arbitrages ont été préjudiciables aux intérêts des petites exploitations. Malgré la participation accrue des paysans aux institutions locales, l'allocation des ressources foncières a révélé les difficultés des associations régionales à promouvoir l'intérêt de l'ensemble des exploitants.

Bien que, dans un premier temps, les organisations paysannes aient facilité l'accès à des terres irriguées pour les jeunes et les femmes, en fin de compte, la distribution foncière par les Communautés rurales a été particulièrement inégalitaire. Les dépendants accèdent encore très difficilement aux périmètres privés, et ils ne bénéficient le plus souvent que de petites superficies. Aujourd'hui, les périmètres où l'accès aux parcelles est le plus égalitaire, sont les grands aménagements publics qui dotent les ménages proportionnellement à leur taille – ce sont pourtant les coopératives agricoles qui continuent d'attribuer les parcelles et de gérer les conflits fonciers sur ce type d'aménagement.

Dans un contexte où les exploitants ont rencontré des problèmes de rentabilisation liés à une dégradation accélérée des sols, consécutive à des aménagements privés trop sommaires, le patronage politique a été un moyen de sécuriser l'accès régulier à des terres pour certains producteurs. Cette sécurité à minima s'est traduite, dans le delta, par une très forte mobilité des exploitants sur différents périmètres, notamment pour la majorité des exploitants qui ne disposaient pas d'assez de superficies aménagées. Cette sécurisation, effective, à en juger par les gains de productivités réalisés sur les périmètres irrigués privés, engendre toutefois des iniquités dans l'accès aux terres aménagées et un morcellement des petites exploitations.

En comparaison, dans la moyenne vallée les problèmes fonciers sont sensiblement différents. Si les droits fonciers y sont plus établis, étant donné que l'agriculture y était pratiquée depuis plus longtemps, on retrouve les problèmes de sécurisation sur les terres aménagées.

Grâce à leur pouvoir d'attribution des terres, les communautés rurales parviennent à limiter, de manière considérable, l'accaparement de péri-

mètres privés par des entrepreneurs allochtones. En outre, les stratégies d'occupation, sans une mise en valeur effective, traduisent ces velléités de sécurisation des droits fonciers, qui reposent, pour la plupart, sur l'origine ancestrale. Les anciens captifs ont notamment du mal à détenir des terres sur les parcelles irriguées, qu'elles soient aménagées de manière privée ou publique, même si les choses peuvent évoluer progressivement avec la migration.

Malgré la législation foncière et l'encadrement de la SAED, les problèmes fonciers persistent sur les périmètres irrigués publics, au-delà des phases d'installation. « Le statut juridique des parcelles attribuées varie suivant les périmètres et reste mal défini de façon générale. En principe, les parcelles peuvent être distribuées à chaque campagne ou retirées en cas d'absence de l'attributaire. En fait, les attributaires n'ont pas, l'obligation d'exploiter eux-mêmes leur parcelle. Ils ont tout le loisir de prêter, louer, et même vendre leur parcelle pourvu qu'ils s'acquittent, tant qu'ils sont sur la liste des attributaires, des redevances de campagnes ou qu'on le fasse en leur nom » (Lerricolais & Seck 2002 : 296).

Les terres aménagées de façon privée posent des problèmes de sécurité foncière différents : elles sont parfois très sommairement aménagées dans le seul but de garantir une propriété foncière ancienne et non pleinement reconnue par la loi en l'absence d'une exploitation effective. Dans le même temps, les terres aménagées par les pouvoirs publics font l'objet de nombreuses contestations entre les clans détenant d'anciens droits fonciers sur le territoire (Traoré 1997).

Dans le delta, l'insécurité foncière a suscité une mise en valeur basée sur la mobilité, qui s'est appuyée sur les relations de patronage pour contourner les problèmes productifs et économiques de l'exploitation, tandis que dans la moyenne vallée cette insécurité tend à inhiber l'exploitation agricole, dans la mesure où les terres aménagées sont faiblement mises en valeur. Dans ces deux contextes on observe toutefois des inégalités assez importantes dans l'accès au foncier.

## Les perspectives de réformes

Les réponses à ces problèmes d'insécurité foncière ont jusqu'à présent privilégié une approche juridique, orientée vers la promotion de la propriété privée, qui n'apporte pas forcément des solutions adaptées aux problèmes des exploitations paysannes, si l'on en juge par les premières expériences africaines en la matière. Cette option est pourtant privilégiée par les bailleurs, et promue par l'État à travers de nouveaux textes de loi

encadrant la réforme foncière. Les enjeux de la réforme foncière ne sauraient cependant se résumer à une simple formalisation des droits d'exploitation individuels. Ils doivent prendre en compte non seulement les objectifs de productivité agricole, mais également ceux d'équité.

*Les enjeux de la privatisation*

Depuis plusieurs années, les bailleurs de fonds ont poussé à la réforme de la LDN pour améliorer la rentabilité de l'agriculture plus que pour traiter les problèmes de tenure foncière. Ils considèrent que les problèmes productifs et la rareté du crédit résultent d'une absence de clarification du statut juridique du foncier des exploitations agricoles. L'échec de la Nouvelle politique agricole est, en partie, imputé à l'absence de réforme de la loi sur le domaine national, qui n'attribue qu'un droit d'usufruit à l'exploitant.

Ce diagnostic est, largement, inspiré de celui de la Banque mondiale, dont l'expertise influence considérablement les positions des autres bailleurs sur cette question. La Banque mondiale promeut, en effet, depuis de nombreuses années, une politique de marchandisation du foncier afin de dynamiser les transactions et d'encourager les investissements. L'institution financière internationale part du constat que les marchés fonciers imparfaits ne profitent pas assez aux pauvres, étant donné qu'ils encouragent des intérêts spéculatifs, déconnectés de la valeur productive des terres. Cette vision repose sur le postulat que l'avènement d'un véritable marché foncier augmente les actifs des détenteurs de titres, facilite l'accès au crédit par l'hypothèque, et limite les coûts de transaction. Elle encourage également la fiscalisation des transactions sur la terre de manière à renforcer les pouvoirs locaux d'attribution en les dotant d'un pouvoir de prélèvement. Elle assimile cependant un peu trop rapidement gestion de la terre en milieu rural et en milieu périurbain. Les opportunités d'investissement et les modes de gestion des terres sont effectivement encore très différents dans les deux contextes.

Si en milieu urbain une marchandisation du foncier peut devenir rapidement effective et produire des effets immédiats en termes de dynamisme économique, elle n'aura sans doute pas les mêmes effets en milieu rural du fait de la superposition de différents régimes de gestion foncière. Ainsi que nous l'avons montré précédemment les paysans n'ont jamais vraiment renoncé à leur pouvoir d'allocation coutumier bien qu'ils aient été contraints de négocier l'intrusion du pouvoir de l'État et des collectivités territoriales dans la gestion foncière. Cette situation a entraîné une sorte de statut quo et un pluralisme juridique dans l'allocation des terres qui suscite un déficit de sécurisation foncière (Lavigne 1998), même si

les ambiguïtés recensées plus haut ne sont pas toujours la cause de la faible productivité et du manque d'investissements.

L'expertise de la Banque mondiale met, par ailleurs, l'accent sur le problème de la multiplicité des droits, mais la privatisation peut-elle résoudre ce problème complexe ? Dans le document cadre de l'institution financière internationale relatif aux enjeux fonciers, la décentralisation de l'allocation des terres et les questions de légitimité des instances de gestion ne sont introduites que comme des solutions ad hoc, alors que la privatisation est non seulement l'instrument privilégié, mais l'objectif ultime. La privatisation de la terre est censée évincer les pouvoirs de régulation foncière non marchands de manière mécanique, alors que ces pouvoirs reposent sur des légitimités reconnues par les producteurs et même par l'État qui les instrumentalise au besoin. La gestion « néo-traditionnelle » du patrimoine foncier des communautés, susceptible de se reproduire dans un milieu totalement aménagé par l'État, peut faire obstacle à la marchandisation de la terre, étant donné que les populations locales sont généralement réticentes aux investissements des communautés allochtones sur leur territoire – surtout lorsqu'elles ne possèdent pas de contrôle effectif sur ces dernières. On peut donc douter de l'impact d'une privatisation, tant qu'une réforme foncière ne s'attaquera pas, en priorité, aux enjeux de la coordination entre les différentes institutions dotées de pouvoir d'allocation des terres.

Par ailleurs, poser les enjeux fonciers en termes de marchandisation ne tient pas suffisamment compte de l'ensemble des facteurs de sécurisation foncière qui débordent considérablement le cadre des garanties juridiques de propriété. Quid des systèmes assuranciels, des systèmes de crédit adaptés, des moyens de mise en valeur durable ? Ces enjeux sont d'ailleurs incorporés dans les récents documents cadres de la Banque mondiale sur les questions foncières (Banque mondiale 2003), mais ils ne sont présentés que comme des moyens complémentaires pour sécuriser les exploitations agricoles. L'incorporation de ces facteurs de sécurisation répond aux différentes évaluations des expériences de privatisation du foncier dans les systèmes agraires africains, qui ont souligné les effets pervers de ce type de réforme tendant à insécuriser les petits producteurs. Cependant, ces facteurs ne sont que faiblement considérés dans les réformes actuelles.

En outre, les recherches sur le foncier soulignent la difficulté de corréler privatisation des terres et stratégies d'intensification (Lavigne Delville 1998) : d'une part, les réformes marchandes ne débouchent pas nécessairement sur une plus grande intensification des exploitations agricoles (Cheneau-Loquay 1998), d'autre part, des mécanismes d'intensification peuvent être manifestes en dehors d'une sécurisation par le titre foncier (Belières *et al.* 2002). Une prédilection pour une politique de libé-

ralisation du marché foncier s'est pourtant imposée dans la communauté des bailleurs de fonds qui a suscité les récents projets de réformes foncières au Sénégal. Ces derniers prêtent toutes les vertus à la privatisation des terres, qui a structuré les premières moutures du projet de loi d'orientation agricole.

*La Loi d'Orientation agricole et sylvo-pastorale (LOA)*

Face à la crise chronique de l'agriculture sénégalaise, le nouveau pouvoir a tenté de promouvoir une loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale, ce qui constitue une première en la matière et montre le volontarisme prononcé du président de la république dans ce secteur. La préparation de la loi a été réalisée par les techniciens de l'agriculture de l'administration sénégalaise sous l'égide de la présidence. Elle touche beaucoup de domaines stratégiques pour le développement agricole, dans le double objectif d'améliorer la compétitivité et de sécuriser la production. Elle se résume à des soutiens aux institutions locales de développement rural, des appuis aux filières, des mécanismes assuranciels encadrant la production et une réforme foncière. Des incitations pour promouvoir des pratiques durables sont également prévues dans le cadre de ce texte. On peut ainsi noter des points de rupture avec la NPA qui tendait à limiter les interventions de l'État à des actions sur les prix.

La question foncière y figure dans un chapitre court qui a toutefois suscité des débats dans la mesure où elle préoccupe autant les bailleurs que les agriculteurs. Dans ses premières ébauches, la loi d'orientation agricole a été conçue au début de l'année 2003, c'est-à-dire peu de temps après l'alternance politique, survenue en 2000. Le pouvoir a conçu cette loi dans l'objectif de promouvoir une agriculture plus capitalisée et d'élargir davantage l'assiette fiscale de l'État. Elle tente en effet de donner des gages à l'agrobusiness en essayant de stimuler les cessions de terre, tout en fiscalisant davantage l'accès à la terre et les transactions foncières.

Dans sa première version, le projet de loi n'avançait pas le mot privatisation, mais se donnait pour objectif d'améliorer la cessibilité de la terre dans l'optique de favoriser les investissements en milieu rural. Elle tentait ainsi de répondre aux coûts élevés de l'accès à la terre dans les zones d'agriculture périurbaine où la spéculation et le coût des formalités administratives de cession de parcelles rendent les transactions onéreuses. Si la loi souligne les objectifs, elle n'est pas explicite sur les moyens d'améliorer l'accès, ni sur les moyens de sécuriser les droits fonciers. Il s'agit plus d'énumérer des objectifs que de définir les stratégies susceptibles de les atteindre.

On peut toutefois se demander quel sera l'impact d'une progression de la privatisation des terres dans des contextes aussi variés que ceux qui caractérisent les agricultures périurbaine et rurale. Si cette réforme est susceptible de représenter une avancée dans les premiers contextes, quels en seront les effets dans les seconds, lesquels se caractérisent par un grand nombre de petites exploitations familiales touchées par un sous-équipement et une pénurie de main-d'œuvre ? La privatisation des terres peut-elle avoir un impact en termes de sécurisation pour les producteurs confrontés, de manière chronique, à ces difficultés? Dans un tel environnement, il est probable qu'une privatisation de la terre contribue à accroître l'insécurité des petites exploitations familiales, plutôt qu'à résoudre les contraintes à l'intensification.

Cette réforme n'est-elle pas destinée en priorité à sécuriser les investissements d'une agro-industrie à forte intensité capitalistique ? Les efforts effectués par le président de la république pour drainer les investissements directs étrangers justifient une telle inquiétude. La distinction, opérée dans le texte, entre une agriculture commerciale et une agriculture familiale pourrait le laisser penser, alors que la sécurisation des petits producteurs nécessite une approche plus globale, basée sur une augmentation de l'investissement, qui est un préalable pour rendre les exploitations plus performantes.

En outre, la création d'une agence foncière laisse redouter que l'État ne rogne les prérogatives des collectivités locales sur l'allocation du foncier pour attribuer des terres en quantité importante à des entreprises d'agrobusiness. Ce parti pris pour des exploitations à haute intensité capitalistique est pourtant infondé au regard des performances de ce type d'entreprises en Afrique, dont les résultats économiques restent assez faibles en termes de productivité du capital. Qui plus est, en dehors d'incitations financières, le texte ne favorise guère la reconduction des bonnes pratiques environnementales des petites exploitations rurales qui utilisent aujourd'hui très peu d'intrants chimiques et qui ne peuvent étendre leur production du fait d'un accès difficile au foncier. La durabilité environnementale et sociale de l'agriculture sénégalaise sera-t-elle garantie par un tel texte ?

### *Réforme foncière et sécurité des producteurs*

Pourtant, il demeure urgent de répondre aux problèmes d'accès et de sécurité relatifs à l'exploitation de la terre. Aujourd'hui, dans un contexte de poussée démographique et de crise des systèmes agro-écologiques, les règles d'attribution limitent l'implication des femmes dans l'activité agricole. Or, la garantie de leurs droits fonciers ne se justifie pas seulement

en raison d'un principe d'équité mais également par un souci d'efficacité, étant donné la rareté de main-d'œuvre qui caractérise le monde rural. Bien qu'elles soient actives dans le domaine de la production, elles ont toujours du mal à pérenniser leur droit d'exploitation du sol.

En outre, la priorité accordée aux autochtones par rapport aux allochtones rend difficile l'installation des agriculteurs semi-capitalistes. Il convient de signaler que la primauté des autochtones sur les allochtones, si elle constitue un gage de pérennisation des régimes fonciers néo-coutumiers, génère des inégalités importantes dans les droits d'usufruit – on le constate au niveau des faibles droits d'accès des anciens captifs ou des derniers occupants. L'appartenance aux familles, clans ou lignages fondateurs reste le critère déterminant de l'accès à la terre, pour peu qu'ils aient su s'immiscer dans les réseaux de patronage de l'État. Ces familles, considérées comme les propriétaires des terres, en assurent la gestion et l'affectation.

Les inégalités dans l'accès aux terres s'expliquent par le fonctionnement même du système qui définit une hiérarchie dans l'accès en privilégiant les familles fondatrices, puis les familles non fondatrices mais anciennement installées et en dotant en dernier les nouveaux arrivants. Souvent, parmi les familles non fondatrices, on compte les groupes marginalisés des décisions politiques – parmi lesquels les anciens captifs et les populations castées – qui n'accèdent aux bonnes terres qu'en quantité limitée. Ces discriminations dans l'accès aux meilleures terres montrent bien que l'hypothèse d'une supériorité en termes d'équité du droit coutumier par rapport aux autres droits ne résiste pas à l'analyse. Malgré une relative efficacité dans la régulation des conflits, le droit coutumier est d'ailleurs très affaibli par l'influence de l'État moderne sur les règles locales d'accès aux ressources.

Le fait que le critère majeur d'attribution des terres demeure l'appartenance aux cercles concentriques du pouvoir ne signifie pas l'inexistence d'un marché de cession des droits fonciers (Dia *et al.* 2004). La multiplication des agriculteurs semi capitalistes migrants en témoigne. Cependant, même si pour les nouveaux arrivants, leurs capacités de production peut être un critère d'allocation, le droit coutumier ne pérennise que rarement l'exploitation des non originaires du terroir. Ainsi, les collectivités rurales peuvent louer des terres à des allochtones auxquels elles interdisent les cultures pérennes, afin d'éviter des difficultés de récupération des terres. Dans les zones caractérisées par une raréfaction des terres, l'essor des agriculteurs semi capitalistes dynamise les transactions et déclenche même parfois le développement d'un marché de titres fonciers. Néanmoins, les conditions de marchandisation « imparfaite» de la terre traduisent un enchâssement des relations monétaires ou marchandes dans les logiques sociales (Chauveau *et al.* 2006).

Ainsi, au plan théorique, les conflits persistants entre paysans autochtones et agriculteurs semi capitalistes alimentent des interprétations différentes et controversées (Ndiaye 2004). Pour les uns, la difficulté d'accéder aux droits d'usage et l'inaliénabilité de la terre constituent des freins au développement des agricultures. Ils considèrent que les modes de gestion et d'allocation des terres et l'absence d'*abusus* inhibent les investissements, en rendant l'environnement peu attrayant et peu sûr du point de vue de la rentabilité économique et financière. En revanche, pour les défenseurs des agricultures paysannes et des petits producteurs, l'individualisation de la propriété foncière conduit à des inégalités encore plus importantes et des exclusions génératrices d'une paupérisation des sociétés paysannes. Par conséquent, ils affirment que la privatisation n'est pas compatible avec le développement d'une agriculture dont l'objectif est d'assurer la souveraineté alimentaire.

Dans la réalité, les faits sont souvent moins tranchés. Bien que plus de quatre-vingt-dix pour cent des droits fonciers en milieu rural découlent des régimes « néo-coutumiers », il existe de plus en plus d'agriculteurs semi-capitalistes en zone urbaine et péri urbaine. Au Sénégal, les agriculteurs semi-capitalistes se trouvent en zone périurbaine, dans les *niayes*, et autour des aménagements de la vallée du fleuve Sénégal. La question de fond est plutôt de savoir comment faire coexister différents systèmes fonciers. On est bien confronté à une question politique qui relève notamment de l'aménagement du territoire. Or, les problèmes d'intégration entre les territoires ruraux et urbains ont été peu considérés par les politiques publiques au point de favoriser l'expansion des villes sans pérenniser les exploitations paysannes. Les paysans réclament des titres fonciers, afin de faire reconnaître légalement leur droit d'exploitation du sol. Ils veulent garantir leur droit face à l'omnipotence de l'État et à la progression des investisseurs urbains, et sont convaincus que la croissance de leur exploitation passe par une sécurisation foncière. La sécurisation foncière peut être comprise diversement. Pour les paysans, la sécurisation foncière doit se traduire par le passage de la terre comme bien coutumier à un bien susceptible d'être transmis à leurs descendants. Or, en l'état actuel, si les terres se transmettent par héritage les paysans n'ont pas la garantie que leurs descendants pourront les exploiter. En outre, le morcellement des exploitations issu de l'allocation actuelle des terres entrave le développement des exploitations familiales.

Les inégalités générées par les régimes fonciers actuels, les faibles performances des agricultures et la concurrence internationale qui impose une intensification des agricultures orientée vers l'essor de systèmes agraires productivistes ont poussé l'État postcolonial à définir et à mettre en application des réformes foncières dans le cadre des nouvelles politiques agricoles. Durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le

Sénégal entreprend des réformes foncières qui cherchent à remettre en cause les prérogatives coutumières des lignages et des familles sur l'octroi des terres. Or l'immatriculation foncière formelle reste marginale au Sénégal, ne couvrant que moins de dix pour cent des terres[5]. Cette faiblesse de l'enregistrement des terres n'est pas seulement le résultat de la déliquescence des administrations centrales et surtout locales, elle est directement liée à l'inaptitude des dispositifs conçus par les experts et les administrations à influencer les régimes fonciers. La faible immatriculation foncière, malgré les lourds financements qui lui ont été consacrés, s'explique, essentiellement, par le fait que les déterminants de la gestion et de l'attribution des terres sont aussi d'ordre socioculturel et politique et non simplement d'ordre économique et financier. La terre est encore largement considérée comme un moyen de production sans valeur monétaire, y compris dans les zones les plus intégrées au marché. Cela démontre que les stratégies des sociétés paysannes sont cohérentes et relativement organisées par rapport à des interventions inadaptées.

De ce qui précède, on peut retenir qu'il est préférable d'opter pour des dispositifs d'intervention sur le foncier qui privilégient les continuités entre le droit positif et le droit coutumier. Par exemple, dans le cas des droits délégués, assez courants, on constate des formes de contrats complexes qui sont loin de se résumer aux statuts de fermage ou de métayage. Même si de tels contrats sont identifiables, ils coexistent avec d'autres formes de délégation qui sont bien souvent le produit de relations de patronage et ne sont pas toujours à la défaveur de l'exploitant (Leroy 1998). Il est illusoire de penser que les institutions de l'État ont le pouvoir, par la simple privatisation du foncier ou par une action volontariste fondée exclusivement sur la loi[6], d'évincer de tels rapports contractuels qui s'inscrivent dans la durée et sont ancrées aux relations sociales.

---

5. Selon Gastaldi (1999), l'immatriculation formelle des régimes fonciers concerne 1 à 2 % des terres alors que la Banque mondiale élargit cette fourchette en la situant entre 2 et 10 %. Quelle que soit la part des immatriculations formelles attribuée par les uns ou par les autres, elle reste marginale en Afrique de l'Ouest et consacre une préférence pour des régimes fonciers coutumiers.

6. L'exemple du plan foncier rural en Côte d'Ivoire fournit un bon exemple des impasses des réformes foncières par le haut dans un contexte où les droits délégués étaient très répandus. Le plan foncier rural avait pour principal objectif d'enregistrer aussi bien des droits positifs que des droits coutumiers et, partant, de les intégrer dans une législation cohérente. La finalité de la réforme était de faire évoluer les droits existants vers une individualisation, voire une propriété privée (Chauveau *et al.* 1998). Dès la mise en œuvre du plan foncier rural au début des années quatre-vingt-dix, la question foncière a gagné en acuité. Les différents acteurs locaux ont alors cherché à anticiper les réformes. Ces réactions aux mesures institutionnelles ont, en fait, très rapidement posé la question de l'insécurité foncière, avant même que le plan foncier rural n'entre en vigueur sur l'ensemble du territoire. L'incertitude sur les droits fonciers, qu'ils s'agissent des droits d'usages ou des droits de propriété, s'est depuis lors accrue et se trouve exacerbé par les enjeux de pouvoir aux niveaux local et national.

Pour influencer les contrats sur le foncier il s'agirait plutôt de définir des dispositifs aux configurations différentes selon les situations, susceptibles, d'une part, de prendre en charge aussi bien le droit coutumier que le droit positif étant donné leur imbrication dans les régimes fonciers contemporains, et, d'autre part, d'agir sur les rapports de force. La progression des normes d'équité dans la gestion du foncier ne saurait se résoudre par le seul instrument normatif et nécessite la mise en place de procédures et d'espaces de négociation (Chauveau et Lavigne Delville 2002). C'est par une approche délibérative – impliquant l'État, les collectivités locales, et les autorités (néo)coutumières –, plus que par le recours à un droit promouvant la gestion privative qu'une allocation juste de la terre sera possible. Cette solution répond, avant tout, à un souci d'efficacité dans la mesure où elle seule est susceptible de s'attaquer à l'une des principales contraintes productives de l'agriculture paysanne, le morcellement des exploitations.

## Conclusion

Aujourd'hui, au Sénégal comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, les réformes foncières sont inspirées par une logique qui consiste à encourager les exploitations à haute intensité capitalistique, alors que l'investissement direct étranger se fait toujours attendre dans le secteur agricole. Cependant, non seulement l'efficacité des grandes exploitations reste encore suspecte en Afrique, mais en plus cette solution ne vise que l'efficacité économique au mépris du respect des objectifs de justice sociale. Pourtant, l'option qui consiste à davantage sécuriser les paysans touchés par la crise de l'agriculture et l'important morcellement des exploitations est celle qui semble la mieux correspondre aux priorités des ruraux sénégalais.

Un tel choix politique est crucial pour deux raisons. D'une part, les petites exploitations à forte intensité de main-d'œuvre, qui sont encore aujourd'hui la grande majorité, peuvent être rapidement performantes. En outre, contrairement à une agriculture productiviste hautement capitalisée qui nécessite du temps pour se développer, les exploitations paysannes ont une productivité à l'hectare plus importante que les grandes exploitations capitalistes, étant donné que les économies d'échelle en agriculture sont assez faibles[6]. D'autre

6. En ce qui concerne des perspectives historiques des agricultures et des considérations d'échelle de production, on peut se référer à Mazoyer & Roudart (1997). On lira avec intérêt l'éditorial de M. Mazoyer au numéro d'*Alternatives Sud* (2002) consacré à *Question agraire et mondialisation*.

part, la question de l'équité de la réforme foncière doit être posée comme un préalable étant donné les engagements des institutions de Bretton Woods et du gouvernement du Sénégal en termes de réduction de la pauvreté, notamment en milieu rural. Les engagements de ce dernier, consignés dans le cadre du document stratégique de réduction de la pauvreté, sont explicites dans leur objectif de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Compte tenu du fait que plus de quatre-vingt-dix pour cent des producteurs agricoles sont des paysans ou des petits producteurs et que plus des deux tiers des pauvres se trouvent en milieu rural, le renforcement des capacités de production des petits producteurs n'est-il pas le plus sûr moyen de lutter contre la pauvreté? La relance du secteur agricole passe donc par la recherche d'un nouveau contrat social autour des enjeux fonciers, lequel constitue une des revendications majeures des ruraux sénégalais. Une politique foncière n'est pas seulement un instrument au service des politiques économiques ; elle est aussi au cœur du contrat social qui lie gouvernants et gouvernés, élites et populations (Lavigne Delville & Merlet 2004 : 102). L'instauration d'un cadre de concertation entre les producteurs et le gouvernement devient alors une condition nécessaire, dans la mesure où la propriété privée n'est pas considérée, par les paysans, comme un moyen de sécuriser leur production. La recherche d'un nouveau cadre doit veiller à ne pas exclure les femmes qui connaissent d'importantes discriminations dans l'accès aux ressources foncières alors qu'elles représentent une grande part de la main-d'œuvre.

Enfin, la sécurisation des droits fonciers passe par un accès accru aux autres moyens de production. L'efficacité économique doit être distinguée du statut juridique de la terre, étant donné la difficulté d'établir une corrélation systématique entre les deux domaines (Lavigne 1998). Favoriser l'accumulation du capital des exploitations existantes est un moyen permettant de rentabiliser l'usage des terres dans les processus de production, ce qui les amènera nécessairement à alimenter les marchés capitalistes. La sécurisation des exploitations paysannes est un préalable à leur accumulation susceptible de générer un bien-être pour les populations rurales aujourd'hui frappées par la crise agricole.

## Bibliographie

BANQUE MONDIALE, 2003, *Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, Résumé analytique*, Wasington, multig., 35 p.

BÉLIÈRES J-F., BOSC P-M. et LOSCH B., 2002, *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afriquede l'ouest dans un contexte libéralisé ?* , IIED, dossier n° 113, octobre.

BLUNDO G., 1997, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier », in TERSIGUEL P. & BECKER C. (ed.), *Développement durable au Sahel*, Paris, Karthala & Sociétés, Espaces, Temps, pp. 103-122.

CASWELL, N., 1984, « Autopsie de l'ONCAD », *Politique africaine*, 14, pp. 39-73.

CHAUVEAU J.-P. et al., 1998, « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 553-582.

— 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in Winter G. (ed.), *Inégalités et politique publique en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD-Karthala.

CHAUVEAU Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE Ph., 2002, « quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?, in LEVY M. (ed.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD/Karthala, pp. 211-239.

CHENEAU-LOQUAY A., 1998, « Le poids des grands domaines en Guinée-Bissau », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 668-683.

CNCR, 2004, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Déclaration finale*, Dakar, 12-15 janvier 2004, multig., 2 p.

—2004, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière*, Dakar, 12-15 janvier 2004, multig., 18 p.

CRUISE O'BRIEN, D., 1984, « Des bienfaits de l'inégalité », *Politique Africaine*, 14, pp. 34-38.

DAHOU T., 2004, *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*, Paris, Karthala.

DIA, I., 2000, « Pour un développement agricole et rural durable », in DIENG A.A. (ed.), *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Forum du Tiers Monde & L'Harmattan, pp. 110-203.

DIA I. *et al.*, 2004, *Nouvelle question agraire et alternatives paysannes au Sénégal*, Forum du Tiers Monde, Grand Atelier FTM 2004.

DIOP M.C. et DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.

DIOUF, M., 1992, « Le clientélisme, la technocratie et après ? », in M.C. Diop (ed.), *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar CODESRIA.

GASTALDI J., 1999, « Le plan foncier rural en Afrique de l'Ouest », *Etudes foncières*, n° 83.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Reconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Coopération française et Karthala.

—1998, « Sécurité foncière et intensification », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 264-292.

LAVIGNE DELVILLE P. & MERLET M. 2004, « Un contrat social pour les politiques foncières », *Pour*, n° 184, pp. 96-103.

LERRICOLAIS A. et SECK S., 2002, « Patrimoines et territoires dans la région du fleuve Sénégal », in Cormier Salem M.C. et al. (ed.), *Patrimonialiser la nature tropicale*, IRD Editions, pp.283-300.

LEROY E., 1985,« La loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire? », in *Mondes en développement* 52, pp. 667-685.

—1998, « Faire-valoir indirects et droits délégués : premier état des lieux », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 87-100.

LEROY E., LEBRIS E., MATHIEU P., 1991 (eds), *L'appropriation de la terre en Afrique*, Paris, Karthala.

MAMDANI M., 2004, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris : Karthala.

MATHIEU P., 1991, « Irrigation, transformation économique et enjeux fonciers », in CROUSSE B., MATHIEU P. et SECK S. (eds), *La vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Karthala Sephis.

MAZOYER M., 2002, « Mondialisation libérale et pauvreté paysanne. Quelle alternative ? », *Alternatives Sud IX*, Question agraire et mondialisation, n° 4, pp. 5-26.

MAZOYER M. & ROUDART L. (1997), *Histoire des agricultures du monde, du Néolithique à la crise contemporaine*, Seuil.

MBODJ M., 1992, « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in M.C. DIOP (ed.) *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, CODESRIA, pp. 95-136.

NDIAYE A. 2004, *Quelles interrogations structurantes pour la nouvelle question agraire et les avenirs des agricultures paysannes en Afrique de l'Ouest ?* Forum du Tiers Monde, Grand Atelier FTM.

POLANYI K., 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2003, Projet de Loi d'orientation agricole et rurale, Sénégal.

SCOTT J., 1999, *Seeing like state, How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale university press.

SECK T. A., 1997, *La banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest, le cas du Sénégal*, Paris, Publisud.

SEZNEC A., 1998, « Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 602-608.

SCHUMACHER E.J, 1974, *Politics, bureaucracy and rural development in Senegal*, Berkeley, University of California Press.

SOW SIDIBÉ A., 1997, « Domaine National, la Loi et le Projet de réforme », *La revue du Conseil économique et social du Sénégal*, n° 2 février-avril, pp. 55-65.

TRAORÉ S., 1997, « Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal », in TERSIGUEL P. & BECKER C. (ed.), pp. 89-102.

Dahou Tarik, Ndiaye A. (2008)

Les enjeux d'une réforme foncière

In : Dahou Tarik (ed.). *Libéralisation et politique agricole au Sénégal*

Dakar (SEN) ; Paris : CREPOS ; Karthala, p. 47-68 (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-0223-4