
Actes de la troisième Conférence internationale sur la Francophonie économique

VERS UNE ÉCONOMIE RÉSILIENTE, VERTE ET INCLUSIVE

Université Cheikh Anta Diop de Dakar – Sénégal, 16 – 18 mars 2022

**PLACE DES JEUNES ET DES FEMMES DANS L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA
GOUVERNANCE FONCIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE : L'EXEMPLE
DU SÉNÉGAL.**

AMETH DIALLO

Doctorant en Droit public, Université Gaston Berger de Saint Louis, Sénégal

E-mail : amethdiallo45@gmail.com

RÉSUMÉ – En Afrique de l'Ouest francophone en général et au Sénégal en particulier, la gouvernance foncière est au cœur des politiques de développement. Dans cette dynamique de l'action publique, on peut retenir l'intervention des acteurs étatiques et non étatiques, les organismes de développement, les ONG, les bailleurs de fonds etc. Cependant, la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal laisse à désirer. Ainsi, dans la gouvernance foncière actuelle, il se pose avec acuité les nouvelles perspectives sur l'inégalité et l'enjeu des politiques publiques en matière de redistribution des ressources foncières. En réalité, la pratique montre une marginalisation des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière. Cette situation est accentuée par des pratiques parfois égoïstes des acteurs étatiques et privés. Ces pratiques tournent autour de l'accaparement des terres à grande échelle, les logiques de privatisation et de marchandisation des terres, une concentration étatique des politiques et programmes fonciers, l'intensification des conflits fonciers due à une répartition inéquitable des ressources naturelles. Néanmoins, la promotion d'une bonne gouvernance foncière peut constituer, à bien des égards, un moyen pour lutter contre le chômage des jeunes et des femmes mais également, une solution face à l'émigration clandestine.

Mots-clés : Économie politique, Femmes, Gouvernance foncière, Jeunes, Place.

Les idées et opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne représentent pas nécessairement celles de l'OFE ou de ses partenaires. Aussi, les erreurs et lacunes subsistantes de même que les omissions relèvent de la seule responsabilité de ou des auteurs.

Introduction

Aujourd'hui, la gestion effective, durable, participative et inclusive des ressources naturelles en général et des ressources foncières en particulier est d'une actualité brûlante en Afrique de l'Ouest francophone. Au Sénégal, une telle dynamique doit amener à s'interroger sur la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière.

Situé à l'extrême ouest de l'Afrique occidentale avec une façade maritime de plus de 700 km sur l'océan atlantique qui le limite à l'Ouest, le Sénégal couvre une superficie de 196712 Km². Le territoire Sénégalais est limité au Nord par la Mauritanie, à l'Est par le Mali, à l'Ouest par l'Océan atlantique et au Sud par la Guinée et la Guinée Bissau. Le Sénégal est un pays de l'Afrique subsaharienne, avec un climat de type soudano sahélien. Le climat est tropical au Sud et semi désertique au nord ; il se caractérise par l'alternance d'une saison sèche de novembre à mi-juin et d'une saison humide et chaude de mi-juin à octobre. La pluviométrie moyenne annuelle suit un gradient décroissant du Sud au Nord du pays. Elle passe de 1200 mm au Sud à 300 mm au Nord, avec des variations d'une année à l'autre. Trois principales zones de pluviométrie correspondant à trois zones climatiques sont ainsi déterminées : une zone forestière au Sud, une savane arborée au centre et une zone semi-désertique au Nord. En 2015, la population du pays est estimée à 14 356 575 personnes. Les femmes représentent 7 202 919 et les hommes 7 153 656, soit respectivement 50,17% et 49,83%. Cette population se caractérise par sa jeunesse, car les 50,4% sont âgés de 18 ans et moins. Au plan social, selon les données de l'enquête nationale sur l'emploi, publiées en novembre 2015, le taux combiné du sous-emploi lié au temps de travail et du chômage a été estimé à 39% dont 54,5% pour les femmes et 29,8% pour les hommes.

En milieu rural, l'emploi des jeunes se heurte à deux obstacles majeurs à savoir l'insuffisance des capacités et le déficit d'information. Cela veut dire pour que le secteur agricole joue pleinement son rôle de pourvoyeur d'emploi comme l'envisage le PRACAS, il faudrait s'assurer que les qualifications agricoles soient adaptées aux besoins en compétences de tous les métiers de la chaîne de valeur agricole et de l'agro-industrie.

Au Sénégal, la terre constitue la principale richesse du monde rural. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle constitue un facteur de développement économique. C'est le socle de la quasi-totalité des dynamiques de développement rural. Elle demeure la principale source d'emploi en milieu rural et un moyen incontournable de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. A l'origine du système foncier sénégalais se retrouve un ensemble de faits et de pratiques appelés coutumes, très diverses et complexes se référant à la conception négro-africaine de la terre. La possession de la terre découlait de la première occupation à la suite de la délimitation d'un périmètre par le feu (droit de feu) ou le défrichement (droit de hache) selon les coutumes. Le droit des premiers occupants était reconnu et respecté par tous et la gestion de la terre était assurée par le maître de terre, l'homme le plus âgé du lignage qui était en même temps le chef.

Au regard de ce qui précède, il est primordial de mettre l'accent sur la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest francophone. L'économie politique peut s'entendre dans un sens général comme étant l'économie de la cité¹ par opposition à l'économie domestique. L'expression d'« économie politique » est créée au début du XVII^e siècle et employée à l'origine pour décrire l'étude de la « production économique », l'offre et la demande de biens et services et leurs relations avec les lois et coutumes ; le gouvernement, la distribution et la redistribution des richesses et la richesse des nations incluant le budget. Une définition classique de l'économie politique est celle qu'en a donné l'un de ses

¹ A l'origine, une communauté de citoyens libres et autonomes.

pères, **Adam Smith**, dans *La Richesse des nations* (1776) : « *L'économie politique, considérée comme une branche de la science d'un homme d'État ou d'un législateur, se donne deux objectifs : premièrement, de procurer aux gens revenu et subsistance, ou plus exactement de leur permettre de se procurer à eux-mêmes revenu et subsistance ; et deuxièmement de fournir à l'État un revenu suffisant pour les services publics.* ». Ce qui nous intéresse dans le cadre de ce sujet, c'est surtout le système de redistribution des ressources foncières adopté par les pouvoirs publics quand les individus diffèrent de par le sexe, l'âge, la capacité productive etc.

Pour étudier un tel sujet, le cas du Sénégal va attirer notre attention car c'est un pays dans lequel les questions de transparence et d'équité dans la gouvernance foncière sont plus que d'actualité. Ainsi, on est parti de l'hypothèse selon laquelle les jeunes et les femmes sont marginalisées dans le processus de gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest francophone en général, et au Sénégal en particulier. Pour vérifier une cette hypothèse, une certaine méthodologie a été suivie pour aboutir à des résultats. On peut citer les recherches documentaires dans certaines Universités publiques du Sénégal en l'occurrence Cheikh Anta Diop et Gaston Berger de Saint Louis ; des recherches spécifiques à l'objet de l'étude au Centre d'Excellence sur la Gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest francophone (NELGA – AOF) ; des enquêtes de terrains dans plusieurs communes au Sénégal, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal ; des interviews directes avec des professeurs et spécialistes des questions foncières des jeunes et des femmes en Afrique ; exploitation de la législation foncière du Sénégal de 1960 à nos jours ; analyse des expériences en gouvernances foncière développées par différents projets et programmes de développement en Afrique de l'Ouest francophone ; usage des données de Land Matrix (2016) ; usage d'indicateurs socio-économiques de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), Projection 2018/2019, Sénégal ; usage des données de GRAIN : G8 et l'accaparement des terres en Afrique ; exploitation des travaux de certaines organisations internationales portant sur la gouvernance foncière des jeunes (Youth Initiative for Land in Africa) et des femmes (OXFAM et IPAR).

Cette méthodologie de recherche nous a permis d'aboutir à un certain nombre de résultats. En Afrique de l'Ouest francophone de façon générale et au Sénégal particulièrement, la bonne gouvernance des ressources naturelles est au cœur des débats politiques et socio – économiques. Dans cette perspective, il est primordial de s'interroger sur le rôle et la responsabilité des jeunes et des femmes dans le processus de gouvernance foncière. Autrement dit, quelle appréciation peut-on faire de la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal ?

En fait, il ressort des résultats de recherche, d'une part, une place limitée pour ne pas dire marginale des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal (I) et d'autre part, cette place des jeunes et des femmes, du fait de son importance dans ce domaine, mérite d'être reconsidérée à sa juste valeur, dans l'édiction et la mise en œuvre des politiques de développement socio-économique au Sénégal (II).

I. Une place limitée des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal

En 2015, la population du Sénégal est estimée à 14 356 575 personnes. Les femmes représentent 7 202 919 et les hommes 7 153 656, soit respectivement 50,17% et 49,83%. Ainsi, une gouvernance foncière transparente et inclusive continue à alimenter les débats en Afrique de l'Ouest francophone, notamment au Sénégal. C'est pourquoi il serait intéressant d'interroger l'économie

politique de la gouvernance foncière au Sénégal pour en mesurer le rôle et la place des jeunes et des femmes dans le dynamisme de l'action publique. Les résultats de recherches ont montré une place limitée pour ne pas dire marginale des **jeunes (B)** et des **femmes (A)** dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal.

A. Une marginalisation des femmes

Bien qu'elles représentent 43 % de la main-d'œuvre agricole, les femmes possèdent encore moins de 15 % des terres mondiales. Un écart inacceptable et un obstacle critique qui nous empêche de réaliser les droits humains des femmes². Dans la configuration de nos Etats, les femmes sont appelées à jouer un rôle important dans le processus de développement socio-économique. Mais une analyse de la gouvernance foncière permet de constater une place limitée des femmes dans ce domaine malgré quelques avancées ces dernières années. Ainsi, il est crucial de s'appesantir sur les causes et les conséquences de cette marginalisation des femmes **(1)** avant d'évaluer les quelques avancées notées jusque-là **(2)**.

1. Analyse des causes et des conséquences

Les femmes constituent une part importante de la population économiquement actives et engagées dans plusieurs secteurs de développement en Afrique de l'Ouest francophone. Et pourtant, dans le secteur du foncier du moins au Sénégal, elles rencontrent d'énormes difficultés à s'affirmer et exercer pleinement leurs droits fonciers. En réalité, même si le cadre juridique national et international est favorable à la protection des droits fonciers des femmes, la pratique en a décidé autrement. C'est pourquoi il serait utile de s'appesantir sur les causes de la marginalisation des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal. Pour illustrer cette hypothèse, on peut évoquer :

- *Les contraintes coutumières et traditionnelles :*

Dans la pratique, la réalité est tout autre pour plusieurs raisons, essentiellement socio-culturelles et religieuses. Le contrôle de l'usage de la terre est une prérogative traditionnellement masculine. Les pratiques foncières à l'ombre des textes législatifs confèrent plus de légitimité aux hommes quant au contrôle de la terre et jouent généralement en défaveur des femmes à cause de leur statut social (fille et épouse). Mais ces pratiques diffèrent en fonction des zones et des villages :

- *Les contraintes socio-économiques et culturelles ;*
- *La difficile conciliation entre droits fonciers formels et droits fonciers traditionnels ;*
- *Le problème d'accès sécurisé au foncier ;*
- *Une implication limitée des femmes dans la gouvernance foncière ;*

En résumé, dans la configuration actuelle, on peut noter la prééminence des régimes fonciers coutumiers marqués par des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes, la rareté croissante des ressources foncières face à l'urbanisation galopante, la ruée vers les terres agricoles et la marchandisation et l'absence de politique d'aménagement du territoire en milieu rural constituent des obstacles majeurs qui ne facilitent pas une gestion rationnelle et concertée de l'espace entraînant ainsi des compétitions et des conflits entre les acteurs (agriculteurs, éleveurs, etc.). Des initiatives telles que les plans d'occupation et d'affectation des sols sont développées par les projets mais elles restent insuffisamment appropriées par les communes et souffrent de leur non intégration

² Voir le communiqué de l'ILC (**International Land Coalition**), Journée mondiale de la Femme, Mars 2022.

dans le droit positif. Toutefois, ces dernières années, les droits fonciers des femmes ont connu une certaine évolution.

2. Quelques avancées notoires mais insuffisantes

L'une des hypothèses de cette recherche a insisté sur la marginalisation des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal. Néanmoins, cette position mérite d'être relativisée en se basant sur quelques leçons tirées d'une étude de base portant sur « Promotion d'une gouvernance foncière inclusive par une amélioration des droits fonciers des femmes au Sénégal »³. Au Sénégal, un quota d'au moins 10% est alloué de manière non formelle, c'est-à-dire en dehors de toute législation, à des groupements de femmes dans la Vallée du Fleuve Sénégal, comme l'a fait la Société d'Aménagement des Eaux du Delta (SAED) dans le Delta, ou et avec l'appui de bailleurs de fonds, c'est le cas du projet Millenium Challenge Account (MCA) dans la Moyenne Vallée. Ce système intervient lors de la redistribution de certains aménagements réalisés sur fonds publics. Cette stratégie permet aux femmes de bénéficier de terres aménagées/réhabilitées de manière collective par le biais des groupements et contribue à corriger les inégalités entre hommes et femmes dans ce domaine. En réalité, l'application depuis 2009 par l'Union africaine, d'un quota d'au moins 30% des terres pour les femmes est en cours de réalisation même si chaque pays dispose de la latitude de l'adapter à son contexte. C'est pourquoi au Mali par exemple, une loi récente fixe un quota de 15% au profit des femmes et des jeunes sur les terres aménagées.

Tableau 1 :

Eléments d'analyse de la gouvernance du foncier centrée sur les personnes du point de vue de l'agenda, des pratiques et politiques & textes
<p>Du point de vue de l'Agenda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le cadre légal sénégalais en matière de gouvernance du foncier plaide clairement pour non-discrimination fondé sur le sexe. • Le principe d'égalité est rappelé dans le contexte de la réforme foncière.
<p>Du point de vue des pratiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • La loi existe depuis 1964 mais elle est concurrencée par des coutumes et des pratiques opportunistes. • Les femmes continuent dans la pratique à être marginalisées en termes d'accès et de contrôle de la terre. Mais cela est dû en référence aux coutumes et autres traditions qui donnent pouvoir aux hommes. • la prééminence de fait des régimes fonciers coutumiers sur le droit moderne tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité constitutionnelle des sexes car dans beaucoup de zones, les pesanteurs sociales, culturelles et cultuelles marginalisent encore les femmes. • Les droits des femmes continuent à être fragilisés notamment dans les contextes de saturation foncière ou d'accaparement des terres par les élites nationales et internationales.
<p>Du point de vue politique et de la loi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au Sénégal, le gouvernement a toujours manifesté son adhésion au principe de libre et d'égalité de chances d'accès et de contrôle de la terre. • L'Etat met en place des programmes d'appui à l'autonomisation économique, sociale, culturelle et cultuelle des femmes (voir les actions du ministère en charge de la femme). • Le Plan Sénégal Emergent reconnaît l'importance de la couche féminine dont l'apport est considérable dans la production nationale. • Le cadre juridique foncier au Sénégal repose sur la démocratie foncière.

³ https://media.africaportal.org/documents/lecons_tirees_de_l_etude_de_base_genre_foncier_par_cncr_vf_der.pdf

Au regard de ce qui précède, il est possible d'affirmer que la marginalisation des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière a été relativement atténuée par les avancées orchestrées ces dernières années en matière de politique axée sur le genre.

B. Une marginalisation des jeunes

Tout d'abord, il est primordial de rappeler quelques faits de base en relation directe avec la gouvernance foncière des jeunes en Afrique en général et au Sénégal en particulier⁴.

Au plan international : Il est constaté que 1, 2 milliards de jeunes âgés de 15 à 24 ans dans le monde soit une personne /dix. D'ici 2030, le nombre de jeunes devrait augmenter de 7 %, pour atteindre près de 1, 3 milliard (ODD, UNIT NATIONS). De même, on note l'accentuation du libéralisme économique et les enjeux politique autour de la gestion des ressources naturelles ainsi qu'une gouvernance foncière responsable dans le domaine de l'agriculture (FAO).

Au plan continental : Plus de 60 % d'africains ont moins de 35 ans et chaque année, environ 10 à 12 millions de jeunes Africains âgés de 15 à 24 ans entrent sur le marché du travail, mais seuls 3,1 millions d'emplois rémunérés formels sont créés, poussant des millions de jeunes vers des emplois informels peu rémunérés et précaires. Ainsi, on note une prise de conscience des organisations non gouvernementales telles que YILAA (Youth initiative for land in Africa).

Au plan national : Le développement de l'agro - business et l'entreprenariat agricole sont des opportunités de croissance inclusive et de réduction du chômage des jeunes et des femmes au Sénégal et cette agriculture qui emploie 60 % de la population est très dépendante des productions pluviales et les jeunes y sont marginalisés. On retient aussi des réflexions amorcées pour revoir la participation des jeunes à l'économie nationale par le biais de l'agriculture ; l'échec répété des politiques de réforme foncière ; l'actualité des problèmes de sécurisation, d'accaparement et de corruption dans le domaine foncier.

A l'image des femmes, le rôle et la place des jeunes dans le processus de gouvernance foncière au Sénégal méritent une attention particulière. L'une des hypothèses de recherche consiste à dire que les jeunes sont marginalisés d'après l'analyse de l'économie politique de la gouvernance foncière. Ainsi, il s'agira de mettre l'accent sur les causes et les conséquences d'une telle situation (1) avant de rebondir sur le rôle et la responsabilité des différents acteurs concernés y compris les jeunes eux-mêmes (2).

1. Causes et Conséquences

Le problème de l'accès des jeunes au foncier, parfois négligé, est une réalité notamment dans les collectivités territoriales sénégalaises. En effet, la terre est une ressource de plus en plus rare alors que la population ne cesse d'augmenter, mais c'est surtout l'accès aux moyens de production qui pose problème. Au cours de l'atelier communautaire organisé à Darou Khoudoss (Sénégal) en février 2018, un jeune homme a expliqué sa situation en ces termes:

« Mon père est encore vivant mais il est très vieux. Donc c'est moi qui travaille la terre. J'ai expliqué ma situation aux animateurs locaux parce que j'ai besoin des documents pour la régularisation de ses terrains. Je veux bien rester au village et cultiver mais je n'ai pas les moyens pour exploiter la terre de manière productive. J'ai besoin d'intrants, d'un puits et de machines. Si je ne peux pas avoir accès à ces éléments je serai peut-être obligé d'émigrer. Dans ce village de nombreux jeunes sont confrontés au même problème ».

⁴ **Rapport CIGOFA 1** (Conférence internationale sur la gouvernance foncière au profit des jeunes en Afrique, organisée par YILAA (Youth Initiative for Land in Africa), Novembre 2020 (www.yilaa.org)).

Dans ces conditions, il est possible d'énumérer quelques causes de la marginalisation des jeunes dans le processus de la gouvernance foncière au Sénégal :

- Faible représentativité des jeunes dans les instances de décisions au niveau local ;
- Analphabétisme et manque d'accès à l'information foncière ;
- Poids des contraintes socio-culturelles ;
- Méconnaissance des procédures de demande d'affectation de parcelles à usage d'habitation ou à usage agricole ;
- Cout des frais administratifs ;
- Défaut de formation et de renforcement de capacité des jeunes en gouvernance foncière ;

Les nouvelles tendances telles que l'accaparement des terres à grande échelle au profit d'investisseurs privés, la marchandisation des terres, la privatisation du foncier et la corruption foncière, ne militent pas en faveur d'une gouvernance foncière inclusive et durable au bénéfice des jeunes. Dans ce contexte, il serait intéressant d'interroger le rôle et la responsabilité des jeunes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal.

Tableau 2: Données disponibles des accords sur les terres au Sénégal.

Sociétés	Nationalité	Nature du contrat	Années	Superficie	Nature exploitation	Observations
India	Inde	Programme gouvernemental	2011	150 000 ha	Coton, maïs, riz, arachides	Mise en place des lignes de crédits pour développement agriculture paysanne
China	Chine			100 000 ha	Production d'arachides	
Daton Trading Enterprise	Chine	Programme gouvernemental	2009	60 000 ha	Sésames	
Dangoté Industries	Nigéria	Accord d'investissement avec le gouvernement	2001	40 000 ha	Plantation de Canne à Sucre	Présente également dans l'industrie de cimenterie
Foras International investment co.	Arabie Saoudite	Attribution par le gouvernement		5000 ha	Riz	Extension prévue jusqu'à 700 000 ha

Source : Le G- 8 et l'accaparement des terres en Afrique, 2013.

Bref, plusieurs facteurs endogènes et exogènes bloquent en réalité l'accès des jeunes au foncier. Une telle situation doit amener les jeunes à revoir leur véritable rôle dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal en assumant toute leur responsabilité à cet effet. Mais vu la multiplicité des acteurs dans ce domaine, les responsabilités sont partagées.

2. Rôle et Responsabilité

Il s'agira, d'une part, d'évoquer historiquement, le rôle et la responsabilité de l'Etat dans le cadre de la gouvernance foncière. Depuis 1964⁵, le Sénégal s'est engagé dans un processus de réforme foncière soucieuse du développement socio-économique. Pour atteindre cet objectif, il fallait trouver une alternative qui permettrait de concilier les logiques modernes avec les pratiques coutumières de gestion foncière. Résoudre une telle situation n'est pas chose facile pour l'Etat surtout avec la montée en puissance des logiques de compétition foncière dont « *la fin justifie les moyens* »⁶. On assiste à une menace caractérisée par des dynamiques d'accaparement des ressources foncières. Les questions de sécurité et de transparence défraient la chronique surtout à l'aune des projets de réforme foncière au Sénégal. Ainsi, *aujourd'hui, la gouvernance foncière au Sénégal est malade, malade dans ses textes dont beaucoup ont vieilli (à commencer par la loi de 1964 sur le Domaine national), malade des transformations économiques, sociales, et démographiques, mais également malade du comportement de certains acteurs qu'ils s'agissent de l'Etat ou des collectivités territoriales*⁷. Cette vision politique du Sénégal enclenchée en 2013 pose l'impératif de la réforme foncière dans un contexte de mondialisation et de transformation socio-économique accélérée. Dans cette dynamique de « s'adapter ou disparaître », la question se pose de savoir comment concilier le désir de sécurité foncière avec les impératifs du développement économique ?

D'autre part, dans un contexte de gouvernance foncière « *injuste et inéquitable* »⁸, il est important de remettre en cause le rôle et la responsabilité des jeunes dans ce domaine. Le constat est que les jeunes sont marginalisés dans le processus de gouvernance foncière. C'est pourquoi ils devraient prendre en main leur destin en mettant en œuvre les actions suivantes :

- S'impliquer dans les processus de réformes foncières et dans projets fonciers
- S'investir dans les nouveaux métiers du foncier ;
- S'organiser à travers des réseaux dynamiques et transparents.

⁵ Loi n°=64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JORS n°=3692 du 11 juillet 1964.

⁶ Paul Matiheu, *Securing land between compromise and conflict: a political process* ", in *Democracy, land issues and local practices in Africa: Conflicts, governance and turbulence in West and Central Africa*, Paris, L'Harmattan, n ° = 23-24, 1996, p.34.

⁷ Discours d'Abdoul Mbaye (ex-premier ministre) lors de l'installation de la commission nationale de réforme foncière au Sénégal en 2013, in www.gouv.sn

⁸ La justice économique est un principe d'équité dans la redistribution des bénéfices économiques résultant de politiques officielles. Dans le cadre de notre étude, l'injustice a un caractère soit socio-économique, soit socio-culturel. Ainsi, l'injustice foncière peut résulter d'une mal gouvernance des ressources foncières et dans ce cas, les jeunes et les femmes peuvent être les catégories sociales les plus touchées dans la pratique. Cette injustice peut résulter aussi de la marginalisation socio-économique et culturelle des jeunes.

Tableau 3: Les bénéfices d'une bonne gouvernance foncière, juste et équitable:

Pour la croissance économique et les opportunités d'emplois et [pour les jeunes aussi]	La bonne gouvernance dans l'enregistrement foncier et l'administration foncière d'Etat augmente la sécurité du régime foncier, réduit les conflits, baisse le coût des transactions et incite les investisseurs privés.
Pour les pauvres [Et pour les jeunes aussi]	La bonne gouvernance foncière favorise le règne de la loi à la portée des pauvres. L'état transparent d'un régime foncier juste, peu coûteux et accessible au service d'enregistrement foncier, un appui légal et une diversité d'options, le tout améliore l'accès des pauvres à la terre, les protège des évictions illégales et améliore leur statut et leur position au sein de la société.
Pour l'environnement et [pour les jeunes aussi]	La sécurité du régime foncier issue de la bonne gouvernance crée une perspective à long-terme, et une incitation pour les propriétaires fonciers à exploiter leurs terres de manière appropriée. L'état transparent du régime, combiné avec la participation publique, aide à protéger l'environnement, qu'il pourrait y avoir quelques transferts illégaux du foncier sur des espaces sensibles à l'environnement.
Pour le secteur de gestion publique et [pour les jeunes aussi]	La faible gouvernance et la corruption dans la gestion foncière conduit à un haut pourcentage de transactions foncières faites dans l'informel; la bonne gouvernance peut favoriser les transferts fonciers dans le cadre du marché formel. Cela permettra à l'Etat de bénéficier de la taxation foncière et de mieux préparer et renforcer l'utilisation des plans fonciers. La bonne gouvernance protège aussi les assiettes d'Etat de l'exploitation illégale et de la vente.
Pour la prévention et la résolution des conflits et [pour les jeunes aussi]	A travers la bonne gouvernance dans la gestion foncière, les conflits sur les droits de propriété qui sont dus aux pots de vin et à la fraude peuvent être évités. Sans corruption, le tribunal peut délibérer équitablement sur les disputes foncières.
Pour les citoyens et la société comme un tout et [pour les jeunes aussi]	Parce que la bonne gouvernance augmente la sécurité du régime foncier et réduit les conflits fonciers, les citoyens se sentent plus en sécurité. Les citoyens sont plus à l'aise pour adopter les bons comportements et gagnent en confiance mutuelle en l'Etat et les institutions, si la bonne gouvernance est pratiquée. Il est fondamental que la stabilité sociale et politique soit maintenue.

Source : Zakout W., Wehrmann., Torhonen M-P, 2006. *Good Governance in Land Administration : Principles and Good Practice.*

En filigrane, cette première partie montre que les jeunes et les femmes sont relativement marginalisés dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal malgré quelques petites avancées notées çà et là. Dans cette dynamique, il est nécessaire de reconsidérer cette place mitigée des jeunes et des femmes dans le processus de gouvernance foncière dans les pays en développement tels que le Sénégal.

II. Une nécessaire reconsidération de la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal

Traditionnellement, l'économie politique visait deux objectifs majeurs parmi lesquels procurer aux citoyens revenus et subsistance ou leur permettre d'en procurer eux même en rendant l'environnement favorable à cet effet. Dans ce contexte, une meilleure prise en compte de la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière doit reposer sur la revalorisation des bases juridico-institutionnelles du foncier (A) et sur l'adoption d'une bonne gouvernance foncière inclusive et durable (B).

A. Une revalorisation du cadre juridico-institutionnel du foncier

Le cadre juridico-institutionnel constitue la base fondatrice des droits fonciers des jeunes et des femmes au Sénégal. Un examen approfondi de ce cadre permet de ressortir des avantages au profit des couches vulnérables telles que les jeunes et les femmes (1). Ainsi, il est important de promouvoir une bonne gouvernance foncière, inclusive et durable (2).

1. Les avantages du cadre juridico-institutionnel actuel au profit des jeunes et des femmes

Au Sénégal, des réformes constitutionnelles et législatives ont été adoptées pour garantir l'égalité des droits des hommes et des femmes en matière de tenure foncière. L'article 15 de la Constitution adoptée en 2001⁹, garantit aussi bien à l'homme qu'à la femme le droit à la propriété. Les restrictions coutumières et religieuses à l'accès de la femme à la terre sont en principe interdites. Dans le cas du droit islamique, la femme reçoit en héritage la moitié de ce que reçoit l'homme. Pourtant, la femme a le droit d'avoir son patrimoine propre comme l'homme, de gérer personnellement ses biens et de saisir l'autorité compétente dès qu'elle se sent lésée par les commissions chargées de l'attribution des terres.

L'analyse des textes législatifs et réglementaires montre que l'affirmation de l'accès des femmes à la terre ne souffre d'aucune ambiguïté législative. Aussi bien la loi sur le domaine national, la loi portant code du domaine de l'Etat de 1976, la loi agro-Sylvo pastorale de 2004 et la loi de 2011 portant organisation de la propriété privée reconnaissent l'égal accès de tous à la ressource foncière. Hommes et femmes sont également légitimes pour accéder à l'usage de la terre.

⁹ Aux termes de l'article 15 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, (modifiée par la loi référendaire n°=2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la constitution) : Le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité. L'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi.

Eléments d'analyse de la gouvernance du foncier centrée sur les personnes du point de vue de l'agenda, des pratiques et politiques & textes	
Du point de vue de l'Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre légal sénégalais en matière de gouvernance du foncier plaide clairement pour non-discrimination fondé sur le sexe. • Le principe d'égalité est rappelé dans le contexte de la réforme foncière.
Du point de vue des pratiques	<ul style="list-style-type: none"> • La loi existe depuis 1964 mais elle est concurrencée par des coutumes et des pratiques opportunistes. • Les femmes continuent dans la pratique à être marginalisées en termes d'accès et de contrôle de la terre. Mais cela est dû en référence aux coutumes et autres traditions qui donnent pouvoir aux hommes. • La prééminence de fait des régimes fonciers coutumiers sur le droit moderne tend à limiter la portée de la consécration du principe juridique de l'égalité constitutionnelle des sexes car dans beaucoup de zones, les pesanteurs sociales, culturelles et culturelles marginalisent encore les femmes. • Les droits des femmes continuent à être fragilisés notamment dans les contextes de saturation foncière ou d'accaparement des terres par les élites nationales et internationales.
Du point de vue politique et de la loi	<ul style="list-style-type: none"> • Au Sénégal, le gouvernement a toujours manifesté son adhésion au principe de libre et d'égalité de chances d'accès et de contrôle de la terre. • L'Etat met en place des programmes d'appui à l'autonomisation économique, sociale, culturelle et culturelle des femmes (voir les actions du ministère en charge de la femme). • Le Plan Sénégal Emergent reconnaît l'importance de la couche féminine dont l'apport est considérable dans la production nationale. • Le cadre juridique foncier au Sénégal repose sur la démocratie foncière.

Généralement, la législation foncière en Afrique est favorable à l'accès des jeunes au foncier (loi sur le domaine national de 1964 du Sénégal) et le Code Foncier et Domanial du Bénin et la loi foncière du Ghana. Au Sénégal, la loi de 1964 portant sur le domaine national était essentiellement motivée par l'idée de promouvoir le développement socio-économique du pays mais comment cela pourrait se réaliser dans un contexte de marginalisation des jeunes dans la mise en œuvre de la gouvernance foncière en vue développement socio-économique ?

2. Les réformes envisageables pour un développement socio-économique inclusif

Le législateur suit l'intégralité du processus et évalue les arguments en faveur et contre la réforme foncière et a la possibilité d'intervenir au bout de la chaîne pour la voter ou la rejeter. Si la loi est votée telle que proposée (immatriculation généralisée) par la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF), cela équivaldrait à la mort progressive des petites exploitations familiales, ce qui n'exclut pas une vive contestation des organisations de la société civile et des organisations paysannes. Le législateur doit favoriser une réforme foncière concertée et inclusive focalisée sur les réalités et préoccupations des communautés de base ; le renforcement de la lutte contre l'insécurité alimentaire en milieu rural, la garantie de droits d'usage pastoraux et l'exploitation des ressources naturelles (code pastoral) et le défi du changement climatique (salinisation des terres, dégradation des sols...). Ces priorités permettraient d'assurer une gouvernance foncière inclusive (contrôle citoyen).

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de concevoir des projets fonciers au niveau local en harmonisant les interventions des différents acteurs y compris les jeunes et les femmes

(Contrairement à la perception populaire selon laquelle les jeunes ne sont pas intéressés par l'agriculture, une enquête Rural réalisée en 2017 auprès de 10 000 jeunes Africains âgés de 18 à 35 ans vivant dans les zones rurales a révélé que près d'un quart d'entre eux sont enthousiastes à l'idée de travailler dans l'agriculture). L'encadrement d'un tel processus nécessite en réalité :

- *Une réforme foncière inclusive et durable*
- *Une régulation de l'accaparement des terres à grande échelle*
- *Lutter contre la privatisation et les transactions foncières frauduleuses*
- *Une politique harmonisée pour attirer les investisseurs privés*

B. L'adoption d'une bonne gouvernance foncière, inclusive et durable

Une bonne gouvernance foncière doit s'intéresser à une redistribution équitable et inclusive des ressources foncières (1) et assurer un renforcement de capacité des jeunes et des femmes dans ce domaine en convoitise au plan national et international (2).

1. Une redistribution équitable et inclusive des ressources foncières

La justice économique est un principe d'équité dans la redistribution des bénéfices économiques résultant de politiques officielles. Dans le cadre de notre étude, l'injustice a un caractère ou socio-économique, ou socio-culturel. Ainsi, l'injustice foncière peut résulter d'une mal gouvernance des ressources foncières et dans ce cas, les jeunes et les femmes peuvent être les catégories sociales les plus touchées dans la pratique. Cette injustice peut résulter aussi de la marginalisation socio-économique et culturelle des jeunes. Alors que la bonne gouvernance foncière favorise le règne de la loi à la portée des pauvres. L'état transparent d'un régime foncier juste, peu coûteux et accessible au service d'enregistrement foncier, un appui légal et une diversité d'options, le tout améliore l'accès des pauvres à la terre, les protège des évictions illégales et améliore leur statut et leur position au sein de la société. L'action publique doit aujourd'hui tendre vers une plus grande implication des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière.

En 2015, la population du Sénégal est estimée à 14 356 575 personnes. Les femmes représentent 7 202 919 et les hommes 7 153 656, soit respectivement 50,17% et 49,83%. Cette population se caractérise par sa jeunesse, car les 50,4% sont âgés de 18 ans et moins. Cependant, la croissance économique, demeure non seulement erratique en raison de sa vulnérabilité aux aléas climatiques mais n'est pas substantielle pour réduire durablement la pauvreté. Le taux de croissance a été à son plus bas niveau, en 2011, estimé à 1,8%, en raison entre autres des effets négatifs de la sécheresse. Il est passé à 3,5% en 2013 et 4,3% en 2014. Il est estimé à 6,5% en 2015 et à 6,6% en 2016, porté essentiellement par la forte croissance dans le secteur primaire. A moyen terme, la croissance devrait être plus vigoureuse avec une projection annuelle de 7% à 8%. L'accès à l'énergie et les transports constituent les principaux goulots d'étranglement de la croissance inclusive et verte en général, et de la transformation du secteur agricole, un secteur clé pour le Sénégal.

Eléments d'analyse de la gouvernance du foncier centrée sur les personnes du point de vue de l'agenda, des pratiques et politiques & textes	
Du point de vue de l'Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Le Sénégal reconnaît l'importance de la participation citoyenne dans les prises de décision.
Du point de vue des pratiques	<ul style="list-style-type: none"> • La participation dans la gestion des écosystèmes locaux est mise en épreuve à cause d'un ensemble de pratiques qui en vicent la portée.
Du point de vue politique et de la loi	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois sur la décentralisation, sur la foresterie, sur le pastoralisme, sur les mines reconnaissent l'importance de la gestion locale des enjeux autour des ressources.

Au Sénégal, la terre constitue la principale richesse du monde rural. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle constitue un facteur de développement économique. C'est le socle de la quasi-totalité des dynamiques de développement rural. Elle demeure la principale source d'emploi en milieu rural et un moyen incontournable de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. Le développement de l'agro-business et l'entrepreneuriat agricole sont des opportunités de croissance inclusive et de réduction du chômage des jeunes et des femmes au Sénégal. Au plan social, selon les données de l'enquête nationale sur l'emploi, publiées en novembre 2015, le taux combiné du sous-emploi lié au temps de travail et du chômage a été estimé à 39% dont 54,5% pour les femmes et 29,8% pour les hommes. C'est pourquoi nous pensons que l'implication active des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière peut aboutir à :

- Une réduction du chômage des jeunes et femmes ;
- Une solution face à la recrudescence de l'émigration clandestine ;
- Un chemin vers la souveraineté alimentaire et le développement durable ;

La solidité des systèmes agricoles de petite échelle est d'une importance capitale du fait qu'elle préconise un système de redistribution juste des terres et l'option d'un système d'investissements équitables des autorités publiques appuyant les systèmes agricoles à petite échelle notamment par la mise en place de réformes agraires distributives qui luttent contre la concentration excessive des terres, permettent une utilisation et un contrôle sûr et équitable de la terre, et octroient des terres appropriées aux producteurs ruraux et résidents urbains sans terres, tout en soutenant les petits agriculteurs en tant qu'investisseurs et producteurs, notamment par l'adoption de modèles commerciaux tels que coopératives et partenariats.

Dans la configuration actuelle de la gouvernance foncière au Sénégal, la transparence dans l'élaboration des contrats fonciers est voulue mais elle se réalise rarement. En effet, sur le terrain, on note que rares sont les investissements qui se font sur la base de contrats formels avec un cahier de charges pour toutes les parties prenantes. Souvent, ces investissements reposent sur des accords verbaux, en dehors de la délibération établie par la commune. Et souvent, quand ces contrats existent, les clauses sont rarement discutées avec les communautés. Tout au plus quand, l'investisseur organise un forum populaire, l'accent est seulement mis sur le côté positif du projet.

2. Une formation doublée d'un renforcement de capacité des jeunes et des femmes en gouvernance foncière

Au Sénégal, plus particulièrement en milieu rural, l'emploi des jeunes se heurte à deux obstacles majeurs à savoir l'insuffisance des capacités et le déficit de formation et d'information. Cela veut dire que pour que le secteur agricole joue pleinement son rôle de pourvoyeur d'emploi comme l'envisage le PRACAS¹⁰, il faudrait s'assurer que les qualifications agricoles soient adaptées aux besoins en compétences de tous les métiers de la chaîne de valeur agricole et de l'agro-industrie. Dans ces conditions, il est noté une inadéquation entre la formation et les exigences du marché au niveau national et international (Chaque année, environ 10 à 12 millions de jeunes Africains âgés de 15 à 24 ans entrent dans le marché du travail, mais seuls 3,1 millions d'emplois rémunérés formels sont créés, poussant des millions de jeunes vers des emplois informels peu rémunérés et précaires). Pour endiguer à cette difficulté et consolider la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière, nous proposons les axes suivants :

- Nécessité d'insérer les jeunes dans les projets fonciers avec une formation, des objectifs et des résultats ;
- Former les jeunes sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication en relation avec le foncier en usant des outils tels que le Bloc Chain ;
- Exiger un pourcentage de formation et d'employabilité des jeunes dans tous les programmes et projets fonciers de développement ;
- Un renforcement de capacité pour une gouvernance foncière tournée vers la satisfaction des besoins alimentaires et la lutte contre la pauvreté.

Conclusion

Cette étude portant sur la place des jeunes et des femmes dans l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal est d'une importance capitale dans les dynamismes de l'action publique ou bien plus globalement dans le suivi-évaluation des politiques publiques. Si l'économie politique a pour objectif premier de procurer aux citoyens revenus et subsistance, elle peut, dans une certaine mesure, tirer ses ressources dans la gouvernance foncière. Dans ces conditions, une quelconque marginalisation des jeunes et des femmes aura forcément des impacts négatifs sur la dimension économique de la gouvernance foncière. L'apport économique du foncier est fondamental pour l'émergence des pays en voie de développement et cet objectif ne peut être atteint que par une implication active des jeunes et des femmes dans la gouvernance foncière et le contrôle des ressources naturelles de façon générale. Pour cela, cette catégorie marginalisée de la population doit recevoir une formation et une capacitation sur les enjeux et les défis de l'économie politique de la gouvernance foncière au Sénégal. Ainsi, une gouvernance foncière inclusive s'impose pour une meilleure prise en compte des droits fonciers des couches vulnérable de la société.

¹⁰ Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise. <https://www.ipar.sn/Programme-d-Acceleration-de-la-Cadence-de-l-Agriculture-Senegalaise-PRACAS.html>.

Références bibliographiques

Abdoulaye Dièye, « L'avenir du système foncier sénégalais », in Gerti Hesseling, A l'ombre du droit, Actes du colloque de l'UFR SJP de l'UGB de Saint Louis des 15 et 16 décembre, L'Harmattan, 2011, p.33. p.103.

Makhtar Diouf, *Economie politique pour l'Afrique*, N.E.A.S., 1991, 316p.

Auguste ILOKO, *Le droit des parcelles de terrain au Congo*, Tome I : Droits fonciers coutumiers, Acquisition des parcelles de terrain, L'Harmattan, Paris, 1ère éd.2010

Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement : Cas de quelques pays africain*, Paris, L'Harmattan, 2015.

Zakout W., Wehrmann., Torhonen M-P, 2006. *Goog Governance in land administration : Principles and Good Practice*.

Ameth DIALLO, « Action publique et Dynamismes fonciers au Sénégal : Une menace probante des acteurs étatiques et privés », in African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences ISSN:2657-2664, Vol.3 No.1 (January 2020) ; <https://revues.imist.ma/index.php/AJLP-GS/article/view/17790>.

Rapport CIGOFA 1 (Conférence internationale sur la gougernance foncière au profit des jeunes en Afrique, organisée par YILAA (Youth Initiative for Land in Africa) et NELGA (AOF) Nov. 2020 (www.yilaa.org).

Loi n°=64-46 du 17 juin 1964 portant loi sur le domaine national, JORS n°=3692 du 11 juillet 1964.

Décret n°=72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, modifié.

Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, (modifiée par la loi référendaire n°=2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la constitution).