



Une bonne pratique en matière de dialogue multi-acteurs Les Directives volontaires au cœur de la réforme foncière au Sénégal

Contexte

L'attention accrue des dernières années des investisseurs pour les terres agricoles au Sénégal, les changements climatiques et la réduction des superficies agricoles due à la salinisation, à l'acidité des terres et à l'érosion, ont contribué à l'augmentation des pressions sur les ressources foncières pays.

Depuis l'adoption de la *Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national*, le régime foncier rural sénégalais n'a connu aucune réforme, et ce malgré les nombreuses mutations contextuelles intervenues. Face à cet enjeu de la gouvernance foncière, le Sénégal a mis en place une Commission nationale de réforme foncière (CNRF) en vue d'engager des réformes substantielles du régime foncier sénégalais. La Commission nationale chargée de la réforme foncière fut créée par le *Décret n°2012-1419 du 6 décembre 2012 relatif à la création de la Commission nationale de réforme foncière*. Pour conduire ce processus inclusif, la Commission nationale de réforme foncière a d'emblée opté pour une démarche fédératrice et inclusive, basée sur la mise en place de plateformes de dialogue et de cadres de réflexion ouverts à tous les acteurs.

Grâce à ce contexte favorable, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est engagée à soutenir l'initiative multi-acteurs pour l'opérationnalisation des **Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DV) dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale** au Sénégal et afin de garantir la gestion efficace des ressources naturelles dans une perspective de développement durable.

La Commission nationale de réforme foncière a d'emblée opté pour une démarche fédératrice et inclusive, basée sur la mise en place de plateformes de dialogue et de cadres de réflexion ouverts à tous les acteurs.

Approche méthodologique

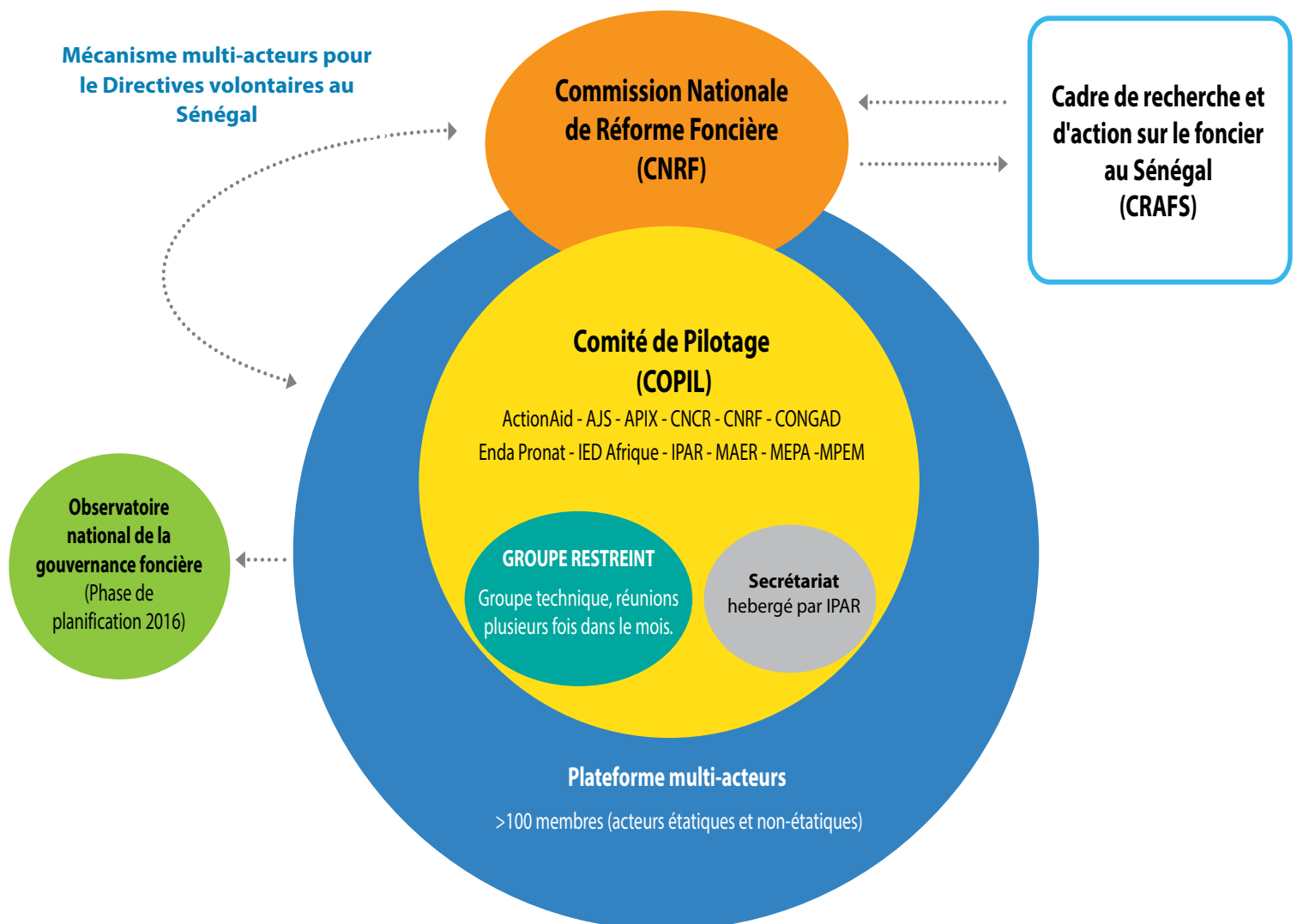
La mise en œuvre des Directives volontaires au Sénégal est l'exemple d'un processus participatif ayant permis la création d'une plateforme multi-acteurs et d'un mécanisme de dialogue afin de contribuer à la gouvernance foncière, et plus spécifiquement, à la réforme foncière.

► Une plateforme nationale multipartite

a été mise en place au cours du premier atelier sur les DV en 2014, soutenue par le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural (MAER), la FAO et l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR), avec une forte impulsion du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), ainsi qu'avec le soutien financier de la France, du Fonds international de développement agricole (FIDA) et de l'Italie.



- ▶ Suite à ce premier atelier, l'engagement de plusieurs parties prenantes (représentants des Organisations de la société civile (OSC), du milieu universitaire, du gouvernement, du secteur privé, des collectivités locales et des organisations paysannes) a conduit à la création du Comité de pilotage pour la mise en œuvre des DV au Sénégal. Ce comité se réunit désormais de façon régulière.
- ▶ **Le Comité de pilotage** est présidé par un représentant désigné par le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural et est co-présidé par un représentant du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux. Les membres comprennent, entre autres, des représentants de la Commission nationale de réforme foncière, du Ministère de la pêche et de l'économie maritime (MPEM), du Ministère de l'élevage et de productions animales (MEPA), de l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX), des organisations non gouvernementales, (ActionAid, Enda Pronat, le Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD), Innovation Environnement Développement (IED Afrique), de l'Association des juristes sénégalaises (AJS), et de l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR)).
- ▶ Le Comité de pilotage a organisé **le deuxième atelier national** en juillet 2015, co-présidé par la Commission nationale de réforme foncière et le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural. L'atelier a porté sur la mise en œuvre des DV dans le contexte du processus de la réforme foncière grâce à l'appui financier de l'Italie.
- ▶ L'effort de mobilisation et l'important travail abattu par le Comité de pilotage a conduit en 2016 à la **conception participative du «Projet de renforcement de la diffusion et de l'opérationnalisation des Directives volontaires au Sénégal»**. Ce projet de deux ans, financé par la Coopération italienne, vise à renforcer les capacités de tous les acteurs impliqués dans les DV, soutenir la réforme foncière et opérationnaliser les DV à travers des activités pilotes.



- ▶ Le projet national sur les DV repose sur les efforts existants pour améliorer la gouvernance foncière et sur une **approche inclusive multi-acteurs** comprenant le Comité de pilotage en son cœur.
- ▶ Les rôles et les responsabilités du Comité Pilotage ainsi que les relations avec d'autres membres de la plateforme sont définis dans le **manuel de gestion de projet sur les DV** au Sénégal.

Les éléments de succès clés

Définition des mécanismes multi-acteurs et processus inclusifs

La mise en œuvre des DV au Sénégal est un exemple d'un processus inclusif réunissant différents acteurs au sein du Comité de pilotage pour opérationnaliser les DV avec succès et pour renforcer les processus de réforme foncière en cours. La forte volonté de dialogue et de synergie entre les différents acteurs engagés dans le processus se note dans la structuration bien définie de leurs interactions et de leurs activités dont on peut retenir les éléments clés suivants :

- ▶ Une large plateforme nationale composée de plus de 100 membres.
- ▶ Une présidence de la plateforme qui alterne tous les six mois.
- ▶ Un Comité de pilotage inclusif et axé sur le consensus, en charge de la prise de décision, de la gestion, du suivi et de la mise en œuvre des activités planifiées.
- ▶ Un Groupe restreint au sein du Comité de pilotage qui se réunit quotidiennement.
- ▶ Un Secrétariat, jouant le rôle d'un mécanisme de coordination, chargé des tâches administratives, hébergé par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).

L'engagement actif du gouvernement renforce la stabilité et l'efficacité de la plateforme.

Encadré 1: Un manuel spécifiant les rôles et responsabilités de chacun

Un des éléments qui illustre le processus de mise en œuvre transparente au Sénégal est le manuel de gestion du projet, élaboré en 2016 par les membres du Comité de pilotage afin de définir clairement les rôles et les responsabilités des membres de la plateforme et ainsi éviter le chevauchement des actions et les litiges. Le manuel précise également le type d'interactions à privilégier, ainsi que les responsabilités de chacun en termes de gestion financière. Le manuel stipule que le Comité de pilotage joue un rôle crucial dans la gestion, la mise en œuvre et le suivi, ainsi que dans le processus de prise de décision en tant que mécanisme de planification et de prise de décision concertée.

Une société civile bien organisée et engagée

Au Sénégal, les acteurs de la société civile - en particulier les organisations paysannes - jouent un rôle central dans la réforme foncière et dans la mise en œuvre des DV. Les acteurs de la société civile au Sénégal ont toujours été très actifs dans les luttes et les discussions sur la gouvernance foncière. En particulier, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux est un exemple de réseau transparent regroupant les paysans et les petites exploitations familiales. Il dispose d'un mécanisme interne de responsabilisation de ses membres. En 2010, avant le lancement des DV, les organisations de la société civile se sont unies pour **créer la plateforme nationale de l'agriculture et des terres** (le Cadre de Recherche et d'action sur le foncier au Sénégal, CRAFS), mécanisme de coordination autonome pour organiser et coordonner leurs activités foncières. La plateforme nationale de l'agriculture et des terres a joué un rôle central dans la coordination et la consolidation des contributions liées à la réforme foncière en dépit des opinions divergentes sur les questions foncières les plus complexes. Les organisations de la société civile sont très actives et ont développé une série d'activités et d'outils au niveau national et régional (voir encadré 2).

La forte impulsion des OSC au Sénégal ressort dans une série d'activités et d'outils en cours de développement au niveau national et régional (voir encadré 1).



Volonté politique

Un facteur clé de réussite de l'opérationnalisation des DV au Sénégal est l'engagement politique de haut niveau. La Commission nationale de réforme foncière a délibérément lancé un processus décentralisé et inclusif (plus de 118 consultations décentralisées). La Commission a depuis reçu et intégré les propositions de réforme de tous les acteurs clés concernés, y compris les organisations de la société civile. La participation active et la forte volonté du gouvernement de s'impliquer dans la plateforme et dans le Comité de pilotage renforce la stabilité et l'efficacité du mécanisme multi-acteurs.

Un autre élément qui démontre l'engagement important du gouvernement est sa proposition de mettre en place **un observatoire national**, tel que suggéré dans l'ébauche du document de politique foncière, afin de recueillir et de diffuser des informations et de manière à suivre la mise en œuvre de la réforme foncière. L'observatoire national pourrait suivre les mêmes principes d'engagement multi-acteurs que ceux promus avec beaucoup de succès par le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux lors de la rédaction du document de politique foncière lui-même. L'observatoire pourrait jouer également un rôle dans l'identification des défis et des opportunités de la mise en œuvre de la politique foncière, dans l'orientation des stratégies, et dans le soutien aux décideurs politiques.

Succès majeur au Sénégal

L'un des succès majeurs de l'activité relative aux DV au Sénégal est d'avoir pu connecter les travaux de la plateforme avec l'agenda de la réforme foncière. La plateforme est devenue un lieu de débat de premier plan pour discuter des orientations politiques et s'inspirer des DV. Les principes des DV sont maintenant abondamment cités comme une référence fondamentale par tous les acteurs du processus de réforme.

Résultats

Les résultats clés des efforts concertés pour réformer la gouvernance foncière sont:

- **Le renforcement des capacités et la diffusion des DV**

Le projet national sur les DV a favorisé un dialogue continu entre les acteurs étatiques et non étatiques et a soutenu des activités de renforcement de capacités, visant notamment les femmes et les jeunes. Les activités du projet, renforcées grâce au soutien financier de la Coopération belge, ont conduit les acteurs de la société civile à organiser une série d'actions (voir encadré 2).

Création du Comité de pilotage pour la mise en œuvre des DV

Comité multi-acteurs (OSCs, gouvernement, universités) qui se réunit régulièrement. Le Comité de pilotage assure un rôle de concertation et de prise de décision pour la mise en œuvre des DV

2ème atelier national pour l'adaptation et la mise en oeuvre des DV

Le Comité de pilotage constitue le forum principal de dialogue pour tous les acteurs:

- Le président du Comité est le Ministre de l'Agriculture et de l'équipement rural
- Le co-président est le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)
- Le Secrétariat du Comité de pilotage est hébergé par IPAR

2014

1er atelier national de sensibilisation sur les Directives Volontaires.

Inclusion des différents acteurs :

- Environ 100 participants
- Institutions gouvernementales, ONGs, organisations de la société civile, chercheurs et secteur privé

2015

Encadré 2: Activités des Organisations de la société civile (OSC)

- *Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux a organisé, conjointement avec la plateforme nationale de l'agriculture et des terres, une tournée nationale dans 45 départements afin d'informer la population au sujet de la réforme foncière.*
- *Les OSC mettent actuellement en place neuf groupes locaux, lesquels seront des espaces de dialogue communautaires et multi-acteurs sur la gouvernance foncière et les DV.*
- *Avec le soutien de la FAO, les OSC ont organisé deux ateliers pour former les jeunes et les femmes au niveau départemental.*
- *Les OSC ont étendu leurs activités de sensibilisation sur les DV en formant des journalistes, des assistants juridiques et des parlementaires.*
- *Des facilitateurs locaux ont été formés afin de diffuser les DV dans les communautés rurales.*
- *Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux a également convenu, avec l'Union des radios associatives et communautaires, de produire et diffuser près de 30 programmes radiophoniques dans plusieurs départements.*
- *Les OSC ont joué un rôle clé dans la promotion et la proposition des actions d'opérationnalisation des DV dans le cadre du projet de la vallée du fleuve Sénégal, mis en œuvre conjointement par l'IPAR et la FAO, appuyé du soutien financier du gouvernement allemand.*
Voir : www.ipar.sn/Bassin-du-Fleuve-Senegal-Dialogue-multi-acteurs-sur-les-enjeux-de-la.html?lang=fr
- *Les autorités locales sont très activement impliquées dans les activités des OSC liées au renforcement des capacités et à la mise en œuvre des mécanismes de gouvernance (cellules de veille) pour améliorer la gouvernance foncière au niveau local.*
- *Des fiches d'information sont produites pour expliquer les DV à un large public, en particulier au niveau local. La traduction est prévue dans cinq langues nationales (Wolof, Pulaar, Serer, Jola-Fonyi et Mandinka).*
- *Les OSC développent également des outils pour analyser des études de cas à la lumière des DV. À titre d'exemple, un outil sera mis en place afin d'évaluer les initiatives et les projets de gouvernance foncière à l'aide d'un cadre d'analyse des DV adapté au contexte sénégalais.*
- *En septembre 2015, les OSC ont inauguré l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF) afin de suivre l'évolution de la gouvernance foncière au pays. L'Observatoire est constitué de groupes de surveillance au niveau des communes dirigés par les organisations paysannes locales, lesquelles recueillent et communiquent les données et informations à l'Observatoire.*
Voir : www.hubrural.org/IMG/pdf/l_ongf_version_finale_mars_2015.pdf

- Le Ministère de l'élevage et de productions animales et l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) sont représentés
- La Commission Nationale pour la Réforme foncière est aussi représentée (CNRF)
- Différentes OSCs sont aussi représentées

2016

"Projet de renforcement de la diffusion et de l'opérationnalisation des Directives volontaires au Sénégal"

Projet développé par le Comité de pilotage avec le support de la FAO, financé par la Coopération italienne pour le développement pour deux années:

Le projet vise le renforcement des capacités, le soutien au processus de réforme foncière et l'opérationnalisation des DV.

Formulation du document de la politique foncière inspirée par les DV

Discussions inclusives du Comité de pilotage sur le processus de réforme foncière inspirées par les DV

Création du groupe de travail des bailleurs de fonds sur le foncier du Sénégal en mars 2016

À venir : 3ème atelier national sur les DV avant la fin de 2016

- **Les DV comme cadre de référence pour les politiques foncières**

Les DV et le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, définissent le cadre juridique international duquel s'inspire l'ébauche du document de politique foncière. Le document démontre en effet sa cohérence avec les DV, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des droits fonciers (section 1.1.1.1, p. 5). En septembre 2016, la Commission nationale de réforme foncière a partagé une nouvelle version de travail du document et la Commission a mené une nouvelle série de consultations avec les OSC, les autorités locales, les parlementaires, le secteur privé ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers. La Commission nationale de réforme foncière a indiqué que les préoccupations et suggestions de toutes les parties prenantes seront intégrées dans le document avant qu'il ne soit validé au cours du dernier trimestre de 2016. Suite à la validation du document, la Commission compte formuler une proposition pour un nouveau cadre légal du régime foncier.

- **Collaboration avec les partenaires techniques et financiers**

Une occasion exceptionnelle de tirer profit du travail de la plateforme nationale des DV au Sénégal vient du nouvel engagement de collaboration des partenaires techniques et financiers, dont font partie la France, l'Italie, l'USAID, la Banque mondiale et l'Union européenne. Un groupe de travail des bailleurs de fonds sur le foncier, présidé par la FAO et la France, a été créé en mars 2016. Les termes du mandat du groupe de travail, ainsi qu'une cartographie des bailleurs de fonds et de leurs activités foncières au Sénégal, ont été développés afin de soutenir les processus nationaux de réforme en cours. De plus, le Groupe de travail international des bailleurs de fonds sur la terre (www.donorplatform.org/land-governance/global-donor-working-group-on-land), présidé par l'USAID, a décidé de soutenir le groupe de travail des bailleurs de fonds sur le foncier du Sénégal en tant que groupe pilote. Un support similaire est également apporté à la Colombie et au Myanmar.

Formation du
Collège des jeunes
du CNCR à Thiès,
11-12 Décembre
2015



Les défis pour la durabilité

- ▶ Le principal défi provient des ambitions du processus de réforme. L'approche multi-acteurs au Sénégal implique la prise en compte et la consolidation d'intérêts et de priorités multiples qui doivent être intégrés dans un cadre cohérent.
- ▶ Bien qu'un processus multi-acteurs inclusif et clairement défini nécessite un investissement en temps et en ressources au début du processus d'élaboration de la politique, il améliore la gouvernance foncière à long terme.
- ▶ Un engagement du secteur privé est nécessaire afin d'éviter les conflits fonciers et garantir des investissements durables et responsables. Les représentants du secteur privé pourraient s'engager davantage dans les processus nationaux de gouvernance foncière et plus spécifiquement dans la mise en œuvre des DV.
- ▶ Une fois l'ébauche du document de politique foncière adoptée et afin d'assurer le succès à long terme du processus de réforme, il faudra maintenir la dynamique multi-acteurs lors de la planification et de la priorisation des actions. En tant que force motrice majeure des discussions multi-acteurs, le Comité de pilotage peut conseiller et fournir un appui technique à la Commission nationale de réforme foncière, en se basant sur les DV.

Une fois l'ébauche du document de politique foncière adoptée et afin d'assurer le succès à long terme du processus de réforme, il sera important de maintenir cette dynamique multi-acteurs lors de la planification et priorisation des actions.

Mise à l'échelle

Différents éléments montrent un fort degré d'ouverture, d'inclusion et de transparence du mécanisme multi-acteurs:

- ▶ La transparence et le caractère inclusif de la plateforme nationale et du Comité de pilotage.
- ▶ Le consensus est le mode de fonctionnement du Comité de pilotage.
- ▶ Le mécanisme de coordination améliore le flux de communication entre les différentes institutions. Par exemple, le Comité de pilotage a pour tâche le rapportage à l'ensemble de la plateforme. Ainsi, le coordinateur doit produire des rapports réguliers sur l'avancement des activités et sur la situation financière.
- ▶ Le manuel définissant clairement les rôles, relations et responsabilités de ceux qui sont engagés dans le processus multi-acteurs.

Ces éléments clés doivent être pris en compte par les pays souhaitant mettre en œuvre les DV en s'inspirant de la réussite sénégalaise. Ils doivent toutefois être adaptés au contexte national de chaque pays.



Conclusions

Au Sénégal, un mécanisme multi-acteurs, définissant clairement les rôles, relations et responsabilités de chacun, a permis aux citoyens de participer à des échanges décisifs dans le but d'améliorer la gouvernance foncière. Le Sénégal franchit une étape décisive en permettant aux citoyens de prendre part à l'élaboration du nouveau système de gouvernance foncière du pays. La Commission nationale de réforme foncière a montré un engagement politique fort pour redynamiser le processus interrompu de réforme foncière nationale, en s'appuyant sur les DV comme cadre fondamental pour résoudre les problèmes fonciers. La Commission prône l'accès équitable aux ressources foncières et naturelles et la protection des investissements réalisés par les exploitations familiales, les entreprises agricoles, les petits agriculteurs, les pêcheurs, ainsi que par les communautés dépendantes de la forêt, et ce, dans une perspective de développement durable. Le processus inclusif de réforme et le véritable dialogue ouvert entre les acteurs étatiques et non étatiques ont renforcé l'appropriation, la responsabilisation et la durabilité de l'opérationnalisation des DV dans le pays. En particulier, les activités innovantes menées par le Comité de pilotage dans le cadre du projet national sur les DV constituent une contribution précieuse au processus de réforme foncière au Sénégal.

«Les Directives volontaires constituent une vision humaine de la gestion des terres et des ressources naturelles qui reflète l'approche africaine des valeurs sociales et spirituelles de la terre au-delà des intérêts économiques. Leurs principes ont une portée universelle et les messages qu'ils véhiculent sont accueillis par tout le monde. Si nous comparons le processus de réforme foncière au Sénégal à la construction d'un mur, tout le monde doit y contribuer et retrouver sa brique dans le résultat final».

*Professeur Moustapha Sourang,
Président de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF)*



Plus d'information

Secrétariat du COPIL: coba@refer.sn

FAO Senegal: FAO-SN@fao.org

FAO Land Tenure Team: VG-tenure@fao.org

FAO Knowledge Outreach Team: good-practices@fao.org

FAO website: www.fao.org/nr/tenure/en/