



Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale au Sénégal

Ndèye Coumba Diouf

Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leur capacité à faire valoir ces derniers est limitée, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons les leçons des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissement, de contrats et de procédures d'arbitrage.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de nombreux rapports sur les leçons tirées par les praticiens. D'autres rapports sont disponibles sur notre site internet à www.iied.org/pubs et comprennent parmi les plus récents:

- Comment la politique foncière du Libéria a pris corps grâce aux villageois. 2014. Kaba and Madan. 2014. Aussi disponible en anglais.
- Des caravanes juridiques à la relecture du Code minier. 2014. Keita *et al.* 2014. Aussi disponible en anglais.
- Écouter, réfléchir et agir : Des émissions radio pour promouvoir la participation des agriculteurs aux politiques foncières au Mali. 2012. Goïta and Coulibaly. Aussi disponible en anglais.
- Durabilité de l'autonomisation juridique pour la défense des droits fonciers locaux. 2012. Nielsen. Aussi disponible en anglais.

De plus, nous fournissons des informations à l'échelle nationale et internationale par le biais de notre série sur le **Foncier, Investissements et Droits**, qui analyse l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits.

Les rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés à la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent:

- Understanding agricultural investment chains: Lessons to improve governance. 2014. Cotula *et al.*
- Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique. 2013. Polack *et al.* Aussi disponible en anglais.
- Investissements agricoles au Mali : Tendances et études de cas. 2013. Djiré *et al.* Aussi disponible en anglais.

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

Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro sylvo pastorale au Sénégal

Ndèye Coumba Diouf

À propos de l'auteur

Ndèye Coumba Diouf est assistante de recherche à l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR). Son travail porte sur les questions foncières en particulier.

L'auteur tient à remercier Cheikh Oumar BA, Ndèye Mbayang Kébé Diop, Ibrahima KA, Amel Benkahla, Philippine Sutz et Lorenzo Cotula pour leur contribution à la rédaction du rapport.



Cette publication a été financée par *UK aid* du Gouvernement britannique bien que les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement britannique. Les opinions exprimées ici demeurent la responsabilité des auteurs.

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2015

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés

ISBN: 978-1-78431-167-4
Numéro de commande IIED : 17574FIIED

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

Courriel : newbooks@iied.org
Twitter: @iied
Facebook: www.facebook.com/theIIED
www.iied.org/pubs

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

Citation: Coumba Diouf, N (2015) *Influencer la loi d'orientation agro sylvo pastorale au Sénégal par la concertation paysanne*. IIED, Londres.

Aussi disponible en anglais: Coumba Diouf, N (2015) *Influencing the Agro-sylvo-pastoral framework law in Senegal by collaborative farmer input*. IIED, London.

Photo de couverture : Champ du village de Diogo qui se trouve dans la commune de Darou Khoudoss, Sénégal. © El Hadji Boubacar Diallo / IPAR

Conception :
Judith Fisher, regent-typesetting.co.uk
Smith+Bell, www.smithplusbell.com

Sommaire

Liste des abréviations et acronymes	ii
Introduction	1
1. Repères socio-historiques	2
2. Les préalables de l'influence de l'élaboration de la LOASP par les organisations paysannes	5
3. L'outil: la facilitation d'une concertation à la base pour un processus législatif ascendant.....	7
4. Processus similaires	11
5. Résultats et réflexions.....	13
Points forts du processus de concertation	13
Points faibles.....	13
6. Enseignements majeurs et recommandations.....	15
Leçons tirées de l'expérience d'élaboration de la LOASP	15
Recommandations	17
Références bibliographiques.....	18

Liste des abréviations et acronymes

CLCOP	Cadres Locaux de Concertation des Organisations Paysannes
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNRDT	Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale
LDN	Loi n°64-46 du 17 juin 1964 sur le Domaine National
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage

Introduction

L'expérience proposée dans ce dossier porte sur l'influence des organisations paysannes dans le cadre du processus d'élaboration de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale (LOASP) au Sénégal entre 2002 et 2004. Il s'agit, en plus de documenter ce processus, de s'intéresser aux initiatives similaires développées par les acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration de politiques publiques.

La méthodologie retenue dans le cadre de l'élaboration de cette note combine deux outils : une recherche documentaire et une réalisation d'interviews auprès des différentes parties prenantes dans le processus de maturation de la LOASP. En revisitant les ressources documentaires, nous avons pu capitaliser beaucoup d'informations pertinentes que nous avons croisées avec celles obtenues auprès des leaders paysans dont notamment ceux du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), plateforme paysanne la plus représentative au Sénégal.

1. Repères socio-historiques

Suite à son accession à la souveraineté nationale en 1960, le Sénégal, soucieux de promouvoir son développement économique et social, a jugé nécessaire de procéder à une refonte du système foncier hérité de la colonisation. Ce processus a abouti en 1964 à l'élaboration de la Loi n°64-46 du 17 juin 1964 sur le Domaine National (LDN). Cette dernière devait favoriser une utilisation rationnelle et une mise en valeur de la terre grâce à une abrogation des régimes fonciers traditionnels, tout en harmonisant le système foncier avec les besoins de développement. Après plusieurs années, le constat est unanime, la Loi sur le Domaine National n'a pas fait l'objet d'application en milieu rural sénégalais. La nécessité d'une réforme foncière apparaît donc nécessaire et une nouvelle politique agricole amorçant le désengagement de l'État est mise en place dans les années 1980.

La situation économique continuant à se détériorer, différents plans d'ajustements structurels (PAS) sont mis en œuvre sous l'égide de la Banque Mondiale et du FMI. C'est dans ce cadre que le Sénégal met en place de nouvelles politiques et stratégies agricoles favorisant les investissements privés et la libéralisation du secteur agricole. Souvent élaborées sous l'égide des bailleurs de fonds, ces dernières ne répondent pas forcément aux préoccupations des populations concernées. Ces politiques sont ainsi confrontées à un problème d'effectivité dans leur mise en œuvre. Une nouvelle démarche politique dans le secteur agricole est donc nécessaire pour moderniser durablement l'agriculture sénégalaise.

C'est ainsi que le processus de réforme foncière a été enclenché et poursuivi par les différents gouvernements qui se sont succédés. Entre 2002 et 2008, le Gouvernement du Président Abdoulaye Wade¹ issu de la première alternance politique² a ainsi engagé plusieurs processus relatifs à l'agriculture et au domaine foncier. En 2002, le Président a annoncé, lors des journées consacrées au monde rural, la nécessité pour le pays de se doter d'une loi « *définissant une vision à long terme pour un développement agricole durable. L'enjeu était de marquer un changement de logique au travers d'une loi cadre qui traduirait sa politique agricole, en affirmant dans un texte légal la priorité accordée à l'agriculture comme moteur de l'économie* ». ³

Ces processus ont été parfois conduits de façon parallèle : la Loi d'Orientation Agricole (LOA) devenue par la suite Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) et les « *propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* » élaborées par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) ». ⁴ Ces initiatives

1. Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal de 2000 à 2012.

2. Changement de régime politique : le Sénégal est passé d'un régime socialiste à un régime libéral en 2000.

3. La Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale Sénégalaise, résultats d'une large concertation, Grain de Sel N°30, mars 2005.

4. IPAR, 2014.

ont, la plupart du temps, adopté une approche dirigiste, corrigée par l'engagement des acteurs de la société civile et du mouvement paysan en particulier.

En effet, « *l'émergence sur la scène nationale d'une organisation faitière de producteurs, en l'occurrence le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), a contribué dans une large mesure, à mettre de l'ordre dans les débats. Ainsi à partir de 2000, apparaît un enjeu fondamental de la réforme foncière: celui de la sécurisation des droits fonciers des exploitations agricoles familiales* ». ⁵ Les résultats des travaux des paysans regroupés autour du CNCR ont favorisé la formulation d'un argumentaire solide favorable à l'agriculture familiale. « *Ce qui a permis au CNCR de revendiquer des modifications législatives propices à la modernisation et à la transformation des exploitations familiales* ». ⁶

Encadré 1. Extrait de la revue *Grain de Sel* n°30, mars 2005

Élaborer une loi d'orientation rompait avec les démarches entreprises jusqu'alors, en permettant la réappropriation du processus de formulation des politiques agricoles par l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement rural, y compris la représentation nationale (par le vote du projet de loi à l'Assemblée Nationale). En outre, la loi d'orientation constituerait le cadre de développement à long terme de l'agriculture sénégalaise. Elle servirait en particulier de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes opérationnels de développement agricole à venir.

En fin 2002, la présidence de la République transmet à la Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Statistique « un projet de loi d'orientation agricole » destiné à « offrir la vision de long terme du secteur ».

Le processus d'élaboration de la LOASP, objet de la présente étude est issu de la LOA qui elle-même avait pour finalité de réformer la législation foncière afin d'harmoniser les orientations foncières avec les exigences de développement rural et de sécurisation des exploitations agricoles et de favoriser la relance de la production agricole.

De leur côté, les organisations de producteurs organisées au sein du CNCR ont également revendiqué la nécessité d'une nouvelle politique agricole depuis le début des années 2000. Cela apparaît clairement dans un mémorandum à l'attention du Président de la République daté d'août 2002. Une telle revendication a été renouvelée, notamment dans le cadre du Manifeste adressé à l'État par le CNCR lors d'une journée de mobilisation organisée à Dakar le 26 janvier 2003 (cf. extrait ci-dessous).

5. IPAR, 2014.

6. IPAR, 2014.

Encadré 2. Quelques éléments saillants du manifeste paysan du 26 janvier 2003

Le 26 janvier 2003, nous, organisations paysannes les plus représentatives du Sénégal regroupées au sein du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux et réunies au Stade Léopold Sédar Senghor à Dakar, par cette manifestation unique dans l'histoire du Sénégal :

(...) **Interpellons les Autorités Politiques.** Elles ont la responsabilité de définir et de mettre en œuvre les politiques de développement agricole et rural. L'agriculture paysanne est en crise depuis la fin des années 1970. Les politiques de désengagement de l'État, de privatisation et de libéralisation menées à travers la Nouvelle Politique Agricole, la dévaluation du Franc CFA et le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole, n'ont pas permis une relance durable de l'agriculture sénégalaise. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont devenues des phénomènes généralisés en milieu rural. Plus de 70 % des ruraux vivent en dessous du seuil d'extrême pauvreté. Notre productivité agricole reste faible, non pas à cause de notre incapacité à améliorer nos systèmes de production, mais, à cause de la rémunération très faible de notre travail et du manque d'investissement public dans les infrastructures et les services publics en milieu rural (...) :

Nous, paysans, membres du CNCR, demandons à l'État d'ouvrir des négociations franches et sincères, suivies de décisions, sur les points suivants :

(...) l'élaboration d'une politique de développement agricole et rural basée sur une vision à long terme de l'avenir du monde rural et de l'agriculture paysanne. Le développement de l'agriculture et des activités non agricoles est la seule stratégie durable de réduction de la pauvreté rurale pour notre pays.

Dans ce cadre, Nous insistons sur :

- (...) la préparation et la tenue d'assises nationales du monde rural pour définir une vision et une stratégie pour le monde rural. Tous les acteurs politiques, économiques et la société civile devront être impliqués.
- Le vote d'une loi d'orientation agricole et d'une loi de réforme foncière à l'issue de ces assises.

Dans ce manifeste, le CNCR dégageait déjà une vision de l'agriculture. Il y avait donc une volonté partagée, entre les organisations paysannes et les acteurs étatiques quant à l'élaboration d'une loi d'orientation agricole. Cette nécessité d'élaborer une politique agricole, en plus d'être une volonté de l'État, demeurerait importante pour l'ensemble des acteurs du milieu rural qui la jugeait impérative dans un contexte marqué par des échecs dans le domaine agricole ainsi que des crises et sécheresses nuisant aux efforts de sécurité alimentaire. « *Il s'agissait de redonner à l'agriculture une place au cœur de la société et de l'économie sénégalaise* ». ⁷

7. Grain de sel n°30, mars 2005.

2. Les préalables de l'influence de l'élaboration de la LOASP par les organisations paysannes

Pour les organisations paysannes réunies au sein du CNCR, l'élaboration d'une loi agricole constitue la définition d'une vision claire sur l'agriculture construite progressivement depuis 1997 et davantage précisée à travers les axes du Manifeste Paysan du 26 janvier 2003.

Stratégie d'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole et de consultation des acteurs non gouvernementaux par l'État

Face à cette unanimité d'aller vers une loi d'orientation agricole, jugée nécessaire par les différentes parties prenantes (État, bailleurs, organisations paysannes), le Gouvernement du Sénégal a procédé à l'élaboration d'un avant-projet de loi portant sur l'orientation agricole du pays. Cet avant-projet, « conformément aux politiques de l'époque n'a suivi aucune concertation, il a été préparé au niveau de la présidence par un comité restreint composé de conseillers techniques de la présidence et du Ministère de l'agriculture ».⁸ C'est donc une approche dirigiste, interventionniste qui a été utilisée par la Présidence de la République et le Ministère en charge de l'agriculture.

« Le texte du projet avait auparavant fait l'objet d'une présentation interne au ministère. Les différentes directions, sociétés et projets ont eu à faire leurs observations écrites sur le texte. Une deuxième version du projet a été préparée sur la base de ces observations et diffusée. Les partenaires au développement ont reçu le projet. Ils ont, après concertation, envoyé au Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE) une lettre d'observations et une note de commentaires détaillés ».⁹

C'est après cette étape que, sur instruction du Président de la République, le MAE a pris contact avec les acteurs du développement agricole et rural afin de les consulter sur le projet de LOA. Un processus difficile pour les organisations paysannes à qui on avait imparti un délai très bref d'un mois pour soumettre leurs commentaires sur ce texte. Les paysans, ayant bien compris les enjeux de l'adoption d'une telle loi, ont demandé à ce que plus de temps leur soit accordé pour mener de larges concertations au niveau de leur base.

Phase préparatoire des concertations paysannes¹⁰

Le CNCR, organisation la plus représentative du monde rural sénégalais, a choisi la voie de la concertation avec ses organisations membres pour permettre aux

8. Op.cit.

9. Op.cit.

10. Éléments tirés des notes rédigées par Jacques Faye, un des experts mobilisés par le CNCR et des entretiens réalisés avec les acteurs de l'IPAR et du CNCR.

producteurs, principaux bénéficiaires de la loi, d'en avoir une meilleure connaissance et compréhension.

Ainsi, une première note d'analyse du projet LOA fut partagée lors du conseil d'administration du CNCR tenu en avril 2003 à Dakar. Une note méthodologique précisant les modalités de préparation et de participation à la concertation des organisations paysannes sur le projet de loi d'orientation agricole fut également présentée aux directions de l'Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base (l'ASPRODEB) et du CNCR, l'ASPRODEB étant le bras économique du CNCR.

Le conseil d'administration du CNCR a alors décidé de : (i) mettre en œuvre un processus de réflexion impliquant tous les niveaux d'organisation du CNCR (local, régional, national) et toutes ses organisations membres (filiales agricoles) ; (ii) définir une méthodologie de coordination et d'animation du processus de réflexion ; (iii) solliciter l'appui d'une personne experte en matière de stratégie de développement agricole et rural.

Pour relever ce défi, le CNCR s'est appuyé sur des éléments de principe et sur une méthodologie claire sachant que l'organisation avait déjà conduit un processus similaire depuis le début des années 2000 pour la formulation de propositions paysannes de réforme foncière. L'organisation a engagé une vaste dynamique de réflexion collective sur le territoire national pendant plusieurs mois, impliquant l'ensemble des organisations paysannes membres ou non du CNCR et les élus locaux et régionaux.

Les conditions d'une participation de qualité définies par le CNCR sont partagées avec l'État et les partenaires au développement qui en admettent le bien fondé et conviennent de contribuer à son succès. Le Gouvernement accepte en effet la méthodologie de concertation interne et le calendrier d'exécution proposés par le CNCR ainsi que l'octroi de moyens financiers pour la réaliser. La Coopération Suisse, la Coopération Française, la Banque Mondiale et le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage soutiennent financièrement le CNCR dans la réalisation du processus de concertation.

3. L'outil: la facilitation d'une concertation à la base pour un processus législatif ascendant

Tenue de larges concertations ascendantes¹¹ par le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux

Conscient de l'importance de faire disposer le pays d'une LOA qui décline la vision de l'agriculture mais aussi du fait que la démarche dirigiste ne profitait pas aux producteurs, le CNCR s'est rapidement mobilisé pour consulter les acteurs de la base.

Suite à la tenue de son conseil d'administration, un atelier d'information et de formation des cadres de concertation et d'animation au niveau local et régional a été organisé en avril 2003 à Thiès pour démarrer le processus. Il a regroupé (i) les présidents des cadres locaux de concertation des organisations paysannes (CLCOP), (ii) les animateurs fonciers, (iii) les présidents des cadres régionaux de concertation et de coopération des ruraux (CRCR) et (iv) les relais régionaux de communication. Cet atelier a permis au CNCR de disposer d'une étude détaillée du projet de LOA et d'un guide pour l'organisation et l'animation des ateliers de réflexion.

Pendant une période de dix jours du 15 au 25 avril 2003, trente-trois ateliers locaux ont été organisés, à raison de trois ateliers par région dans les communautés rurales ayant mis en place un CLCOP ainsi que les communautés rurales environnantes n'ayant pas mis en place de CLCOP. Ces ateliers ont donc été ouverts à un très grand nombre. Du 25 avril au 15 mai, un atelier régional unique a ensuite été organisé dans chaque région.

Durant la même période, le CNCR a animé des ateliers au niveau des fédérations des filières. Ce travail a été possible grâce à la mobilisation des leaders ruraux qui ont accompagné le processus de réflexion mais aussi de l'expertise d'appui sollicitée qui a aidé à la réalisation de l'animation du processus. Ces différents paramètres ont favorisé l'approfondissement et la systématisation des contributions.

D'une manière générale, trois étapes principales ont marqué le processus de réflexion à la base :

- l'organisation d'ateliers locaux dans les communautés rurales regroupant les organisations paysannes à la base et les conseillers ruraux ;
- la tenue d'ateliers régionaux : une synthèse des réflexions et des propositions des ateliers locaux au niveau de chaque région ;
- l'organisation d'un atelier national pour chacune des grandes filières.

11. Éléments tirés des notes rédigées par Jacques Faye, un des experts mobilisés par le CNCR et des entretiens réalisés avec les acteurs de l'IPAR et du CNCR.

Étape 1 : Le renforcement de capacités des leaders paysans

Cette étape a consisté principalement en :

- un partage d'information afin de donner le droit aux populations rurales de se prononcer sur le projet de loi et d'en avoir une large et commune compréhension ;
- l'organisation de la réflexion à la base pour élaborer un cadre commun d'analyse et recueillir l'ensemble des propositions et des préoccupations des acteurs ruraux.

Étape 2 : L'animation de la réflexion au niveau local, dans les communautés rurales¹²

Durant 10 jours, les animateurs du processus ont touché la majorité de l'ensemble des communautés rurales à travers des ateliers.

Cette mobilisation a été prise au sérieux comme en témoignent ces propos : « ces ateliers ne sont pas des rencontres politiques ni de dénigrement de l'autorité administrative. Au contraire, nous devons la reconnaître et la respecter. Nous devons nous battre pour assumer nos responsabilités et réclamer l'égalité afin que le paysan sénégalais puisse connaître un bien être » (Atelier local de Sindian, 2003).

Ces ateliers locaux devaient aussi permettre aux communautés de désigner leurs représentants aux ateliers régionaux.

Chaque atelier comportait entre autres les sessions suivantes :

- introduction sur le projet de loi de la LOA : origine et processus d'élaboration de la LOA et le processus de concertation interne organisé par le CNCR ;
- Lecture et discussion de la LOA ;
- Discussion des chapitres de la LOA.

Étape 3 : L'animation des rencontres de concertation au niveau des régions et au sein des grandes filières agricoles¹³

Un atelier a été organisé dans le cadre de regroupements de régions. Les participants comprenaient des représentants désignés lors des ateliers locaux et des élus régionaux du CNCR. Trois équipes constituées chacune d'un élu national et d'un expert se sont réparties l'animation des ateliers régionaux. Pendant cette même période, des ateliers ont été organisés par les organisations des filières suivantes : le riz, l'horticulture, les céréales, l'élevage, la pêche et l'arachide.

Ces ateliers ont permis entre autres:

- d'affiner et consolider les résultats des réflexions issues des concertations

12. Éléments tirés des notes rédigées par Jacques Faye, un des experts mobilisés par le CNCR et des entretiens réalisés avec les acteurs de l'IPAR et du CNCR.

13. Éléments tirés des notes rédigées par Jacques Faye, un des experts mobilisés par le CNCR et des entretiens réalisés avec des acteurs du CNCR et de l'IPAR.

locales, mais aussi de définir des axes stratégiques et des priorités d'actions spécifiques aux différentes régions;

- de construire le consensus en élargissant la concertation aux organisations des grandes filières agricoles et animales.

Pendant une période de 20 jours, le CNCR a réalisé deux séries de concertations : l'animation des ateliers régionaux et la tenue d'ateliers par les organisations des filières. Des techniciens de l'État ont travaillé sur ces deux types de concertation.

Étape 4: L'animation de l'atelier national

À la suite des concertations tenues avec leur base, les leaders des organisations paysannes, accompagnés d'experts fortement engagés auprès du mouvement paysan, se sont mis d'accord sur les points à négocier avec l'État ; ils ont aussi adopté le document révisant le projet de loi d'orientation agricole par la formulation de propositions alternatives. C'est ainsi qu'un atelier national a été organisé, ce qui a permis de dégager la vision globale du monde rural par rapport à l'agriculture et aux questions rurales.

Cet atelier, d'une durée de trois jours à Dakar, a permis aux leaders paysans de discuter largement des documents de synthèse dans lesquels sont présentées les positions des régions et les préoccupations des acteurs des filières. L'atelier a vu la participation de l'État et des partenaires au développement dont notamment le Gouvernement du Sénégal, le Bureau d'Appui à la Coopération Suisse, le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France et la Banque Mondiale qui ont appuyé le processus. C'est donc lors de cet atelier national que la contre-proposition paysanne, issue des réflexions à la base a été présentée et validée. Pendant cet atelier, le CNCR a reçu l'ordre de négocier sur base de la contre-proposition.

Encadré 3. Quelques éléments¹⁴ de la déclaration finale de l'atelier national

Dans la déclaration finale, les ruraux présents à cet atelier national de validation, en exhortant « *les Autorités à mener ce travail étape par étape, avec la participation de l'ensemble des acteurs du développement* », confirmer la vision du CNCR : « *Le développement n'est pas une course de vitesse mais un processus cohérent et concerté* ».

C'est bien dans ce cadre que s'inscrit le positionnement du CNCR pour que la loi soit « *réexaminée par l'Assemblée Nationale dans un délai de trois ans après sa promulgation* », sur la base « *d'un bilan préalable avec l'ensemble des organisations professionnelles* ».

Avec l'adoption par le conseil d'administration du CNCR du document « *Projet d'orientation agricole et rurale* » (POAR), qui reprend de façon critique toutes les

14. Éléments tirés des notes rédigées par Jacques Faye, un des experts mobilisés par le CNCR.

rubriques du projet de loi d'orientation agricole, et décline des orientations alternatives traduisant la vision des ruraux, le CNCR s'est engagé dans un processus de négociation avec l'État.

Négociations avec l'État

Les négociations avec l'État ont débouché sur un consensus portant sur un grand nombre d'axes stratégiques du POAR proposés par le CNCR. Il y a eu une absence de consensus sur la réforme foncière et une décision de prolonger le temps de concertation sur le sujet, ce qui a conduit au retrait du chapitre sur le foncier de la LOA. Ce projet a donc donné naissance à ce qu'il est convenu d'appeler « Loi d'Orientation Agro Sylvo-Pastorale ».

*Il convient de noter qu'avant « la fin de ce processus de concertations paysannes, le CNCR avait obtenu comme résultat, le retrait du chapitre de la LOA relatif au foncier. Cet acquis est le résultat d'une intense campagne de plaidoyer qui a été menée par le CNCR, avec le soutien des autres organisations de la société civile et des partis politiques ».*¹⁵

Le retrait du chapitre sur le foncier a aussi résulté du fait que le traitement qui lui était réservé dans le projet de LOA a été jugé trop hâtif et inopportun à la fois par les organisations paysannes regroupées au sein du CNCR et par certains partenaires au développement, en l'occurrence, la Coopération suisse, la Coopération française et la Banque Mondiale.¹⁶ Ainsi, la forte pression exercée par la société civile paysanne associée à une collaboration avec les partenaires au développement, a contraint les pouvoirs publics à adopter une autre démarche qui a conduit à l'élaboration et l'adoption de la LOASP.

15. PAR, 2014.

16. IPAR, 2014.

4. Processus similaires

Le CNCR a entamé depuis le début des années 2000, un large processus de concertation pour enclencher des réflexions sur le foncier. Ce premier processus, plus laborieux, a été source d'apprentissage pour le CNCR et lui a permis d'organiser par la suite des concertations locales sur une période très courte dans le cadre de l'élaboration de la LOASP. Ce processus a abouti en 2004 à la formulation des propositions paysannes de réforme foncière.

Dans le cadre de la prise d'ampleur des acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal, le CNCR a procédé à la réactualisation de ces propositions paysannes avec l'appui de l'IPAR en 2011. Ce processus a suivi la démarche inclusive et participative que le mouvement avait adoptée lors du processus de concertation sur la LOASP. Il n'a toutefois pas été possible de redescendre jusqu'au niveau local car le processus est trop coûteux. Les concertations pour la réactualisation des propositions paysannes de réforme foncière ont été effectuées dans les cinq zones agro-foncières du pays que sont : le Delta, les Niayes, le Bassin arachidier, la zone du Sud-Est et la zone sylvo-pastorale. Chaque atelier zonal a regroupé les régions concernées par les mêmes réalités agro-écologiques. Ce processus a donné naissance à des propositions renouvelées. Ce récent processus démontre une fois de plus la volonté de l'organisation de participer efficacement au développement des politiques publiques, de négocier avec l'État sur les questions qui sont en lien étroit avec la vie des producteurs.

En 2012, le Gouvernement issu de la deuxième alternance a mis en place une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF). Cette dernière, était composée initialement de 75 membres provenant de plusieurs secteurs d'activités professionnelles. Cependant, le décret instituant cette Commission a omis d'intégrer les organisations paysannes regroupées autour du CNCR. Cette approche reprenait donc les méthodes de la réforme dirigiste, contrairement au processus de la LOASP.

Les leaders paysans du CNCR, soutenus par d'autres acteurs de la société civile regroupés au sein du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS) ont écrit au Président de la République avec copie à la commission pour critiquer une telle démarche. Ils ont réaffirmé la nécessité pour cette réforme d'être participative et inclusive si toutefois elle veut réussir. L'ineffectivité de la LDN de 1964 en est une parfaite illustration. C'est lors de l'atelier de restitution de l'étude sur le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière, outil de la Banque Mondiale, que le Président de la Commission de l'époque a annoncé l'intégration du CNCR comme membre de la CNRF avec un nombre de 6 membres.

Après la démission de l'ancien Président de la CNRF et la nomination de Moustapha Sourang en remplacement, la nouvelle Commission a souhaité rompre avec les

approches technicistes et développer une approche inclusive et participative permettant de prendre en compte les besoins des communautés à la base. Dès le début de ses travaux, le Président Sourang a rencontré différents acteurs de la société civile travaillant pour et avec les communautés locales avec à leur tête le CNCR. Il a organisé le 19 novembre 2014, un atelier de lancement du processus de réforme foncière au Sénégal où ont été partagées la note d'orientation stratégique et la feuille de route de la réforme avec les acteurs au niveau national. Comme si elle s'inspirait du processus développé par le CNCR lors des concertations pour l'élaboration de la LOASP, la CNRF a décidé d'organiser des rencontres départementales, afin de toucher les acteurs à un niveau plus proche de leurs préoccupations. Cela souligne l'influence majeure du processus d'élaboration de la LOASP dans la conduite de la réflexion sur le foncier.

5. Résultats et réflexions

Points forts du processus de concertation

L'un des points positifs du processus d'élaboration de la LOASP est que l'État a ouvert les négociations sur la base de la contre-proposition élaborée par le CNCR à l'issue de ses concertations niveau local au national. Il faut aussi rappeler que le CNCR depuis sa création, avait mené plusieurs processus de réflexion interne qui l'avaient préparé à des négociations de ce type :

- réflexions sur l'agriculture familiale en 1993 et 1994;
- participation à l'élaboration du Programme des Services Agricoles et Appui aux Organisations de Producteurs;
- projet conjoint Fédération des ONG du Sénégal/FAO sur les politiques agricoles 1998/1999;
- participation à la réflexion stratégique sur la formation agricole et rurale 1998/1999;
- réflexion interne sur la réforme foncière 2000/2003.

Avant même le démarrage des concertations, les interventions du CNCR dans les médias soutenus par les partis politiques y compris par la coalition politique au pouvoir, les élus et la société civile ont convaincu le Président Wade, par l'intermédiaire de son premier ministre de retirer les propositions relatives au foncier. Le CNCR a eu gain de cause sur la plupart des points de discussion pour plusieurs raisons. Le CNCR a mené un processus participatif qui a associé tous ses niveaux de représentation : (i) l'ensemble¹⁷ des CLCOP existants à l'époque et les communautés rurales environnantes ont été systématiquement invités à ces ateliers ainsi que les élus locaux, (ii) toutes les régions ont tenu leur atelier de réflexion clôturé par (iii) un séminaire national avant la désignation d'un négociateur.

Points faibles

La concertation autour de l'élaboration de la LOASP n'a pas donné tous les résultats escomptés. De l'avis de certains experts ayant accompagné le processus, les leaders paysans nationaux ne sont pas allés jusqu'au bout de leurs responsabilités en jouant un rôle déterminant dans les négociations avec l'État. « Ils ont laissé les experts jouer un rôle qui n'est pas le leur. La conséquence est qu'ils n'ont pas ensuite assuré le suivi de la mise en œuvre des résultats des négociations » dit un de nos interlocuteurs.

17. Eléments tirés des entretiens avec des personnes ressources.

D'autres insuffisances sont liées notamment à la faible promulgation des décrets d'application qui devaient accompagner la loi. En effet, la LOASP est partie à l'Assemblée Nationale sans l'élaboration de ces décrets d'application, lesquels tardent toujours à sortir. De l'avis de l'un de nos interlocuteurs, « *le problème est que l'État n'avait pas de propositions lors des négociations, il a dû accepter la quasi-totalité des propositions des paysans qui peut être ne l'arrangeaient pas. Cela semble expliquer le fait qu'il n'y a pas cette volonté politique à faire sortir les décrets qui peuvent permettre une application de la LOASP. L'État profite de cette situation de non application de la loi pour développer certains programmes spéciaux tels que programme manioc, programme sésame, GOANA, etc.* ».

Un autre interlocuteur juge le processus de la LOASP comme étant une expérience intéressante mais présentant des limites de forme. De son avis :

« *On a abouti à des compromis qui revêtent un caractère parfois bancal, mon sentiment, quand je lis la LOASP c'est qu'elle superpose deux visions du développement de l'agriculture et on ne voit pas quelle hiérarchie on établit, quelles priorités on donne. Je crois que les gens ont travaillé à construire laborieusement des compromis, en se disant peut être qu'à l'étape des outils d'application on va pouvoir obtenir plus. Or, quand on a des situations comme cela, on n'avance pas, parce qu'on est en situation confuse. On ne peut pas élaborer des outils d'application qui vont permettre de clarifier des options incluses dans le document de base si elles-mêmes ne sont pas claires. Si l'on veut des outils d'application, il faut que l'on ait des choix clairs dans le document de base, or si ce document ne précise pas où l'on veut aller, on ne peut pas dans l'opérationnalisation définir les modalités de mise en œuvre* ».

De l'avis de ce même interlocuteur :

« *Il faut une lecture critique des options qui sont proposées dans la LOASP, pour comprendre qu'est-ce qui fait que la dynamique d'élaboration des textes d'application a bloqué, et tirer les enseignements nécessaires de ce processus*».

6. Enseignements majeurs et recommandations

Leçons tirées de l'expérience d'élaboration de la LOASP

La LOASP est « *une belle leçon d'élaboration participative et inclusive, un modèle de démarche qui montre que si on associe les différents acteurs, si on leur donne le temps et les moyens, ils peuvent contribuer valablement à l'élaboration de bonnes politiques largement consensuelles* » dit un de nos interlocuteurs. On note à la fin du processus un fossé entre ce que voulait faire l'État au départ et ce à quoi on est arrivé avec l'élaboration de la LOASP.

L'exemple présenté permet de dégager quelques leçons concernant les conditions nécessaires pour les organisations paysannes d'influencer les politiques publiques. Selon un des experts ayant accompagné le processus d'influence paysanne de la LOASP, cinq conditions sont nécessaires.

La première est la nécessité d'une réflexion stratégique et participative au sein des organisations paysannes. En effet, l'État et les partenaires au développement ont leur propre vision du développement qui n'est pas forcément celle du monde rural. C'est à ce niveau que les organisations paysannes doivent « de façon participative développer leur propre vision pour être en mesure de défendre les intérêts des exploitations familiales qu'elles représentent ». ¹⁸

La deuxième condition est la nécessité de renforcer les capacités des leaders à tous les niveaux. L'exemple du processus présenté montre que les ateliers de réflexion ont été animés par des leaders paysans. Avant la tenue de ces ateliers, le CNCR a pris le soin de former ces leaders avec l'appui des experts sollicités. « Les réflexions menées par le CNCR ont été une occasion exceptionnelle de faire émerger et de former les leaders de l'organisation ». ¹⁹

La troisième condition consiste à la mobilisation d'une expertise pouvant aider à la formation, à la systématisation des réflexions, et au conseil dans les négociations.

La quatrième est la définition d'une bonne démarche méthodologique qui « permette à des producteurs agricoles en majorité analphabètes de prendre part à une réflexion sur des questions qui paraissent *a priori* hors de leur compréhension. Les paysans peuvent parfaitement participer à des débats qui paraissent les plus abstraits dès l'instant que ceux chargés de l'animation de ceux-ci partent des pratiques et des vécus des paysans ». ²⁰

18. agridape n°7 xp préflash - AgriCultures Network.

19. agridape n°7 xp préflash - AgriCultures Network.

20. agridape n°7 xp préflash - AgriCultures Network.

La cinquième et dernière condition est celle qui permet de bien gérer la réussite du processus, et qui consiste à « l'initiation des leaders à la négociation et au suivi ».²¹ Ceci est important dans la mesure où, dans le cadre du groupe thématique sur le foncier rural mis en place pour accompagner et soutenir l'application de la LOASP, il y a eu une négociation difficile entre l'État et les leaders paysans regroupés au sein de ce groupe. Bien que le CNCR fût représenté au sein de ce groupe thématique, il n'était pas le seul représentant des organisations paysannes, puisque d'autres plateformes concurrentes étaient présentes. Il convient également de souligner que les rôles entre experts ayant accompagné le processus et leaders n'étant pas clairement définis, ces derniers n'ont pas participé au dossier de la manière dont ils le souhaitent, ce qui est regrettable.

Recommandations

Dans des cas d'influence de politiques publiques tel que l'exemple présenté dans la présente étude, le processus ne doit pas se limiter à la conduite de concertations à différentes échelles mais aller jusqu'à la conduite de bonnes négociations avec l'autre partie, l'État dans ce cas. Outre la négociation, le suivi de la mise en œuvre des engagements demeure un aspect déterminant de la réussite du processus.

Les réflexions du CNCR sur le foncier et sur la LOASP ont demandé des moyens financiers importants qu'il a été difficile de mobiliser. Ainsi, la question de la mobilisation des ressources financières reste une question centrale à prendre en compte dans de tels processus afin d'assurer la consultation des communautés à tous les niveaux.

La volonté politique est un enjeu de taille pour une appropriation des approches ascendantes par l'État.

Références bibliographiques

Agridape n°7 xp préflash – AgriCultures Network.

Brayer J *et al* (2005) La loi d'orientation agro sylvo-pastorale sénégalaise, résultat d'une large concertation, Grain de Sel n°30.

Chaboussou A *et al* (2006) Étude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique: le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise.

CNCR, Manifeste Paysan, du 26 janvier 2003.

Comptes rendus des concertations paysannes dans le processus d'influence de la LOASP.

Notes de Jacques Faye, expert mobilisé par le CNCR dans le processus d'influence de la LOASP, non publiées.

Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale au Sénégal

L'expérience proposée dans ce dossier porte sur l'influence des organisations paysannes dans le cadre du processus d'élaboration de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale (LOASP) au Sénégal entre 2002 et 2004. Il s'agit, en plus de documenter ce processus, de s'intéresser aux initiatives similaires développées par les acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration de politiques publiques.



Knowledge
Products

Rapport de Recherche

Mars 2015

**Acquisitions foncières
et droits**

Keywords: Sénégal, Agriculture,
Droits fonciers

ISBN: 978-1-78431-167-4

