

N°2 - Novembre 2016

## Messages clés

- Une charte de gouvernance des terres à l'échelle locale facilite la construction commune et le partage d'une vision sur les mécanismes d'amélioration de la gouvernance foncière.
- Le processus d'élaboration de la charte de gouvernance foncière met en place un processus d'apprentissage progressif à la prise de décision pour tous les acteurs y compris les couches vulnérables.
- La mise en place d'un cadre institutionnel très représentatif confère plus de légitimité aux règles de gestion des ressources naturelles et renforce le caractère inclusif du processus.
- La réglementation locale formalisant les règles de gouvernance foncière de manière concrète est un moyen de favoriser l'appropriation des textes par les acteurs locaux.

## Une charte locale pour une gestion concertée des ressources foncières : l'exemple de la commune de Dodel

Mamadou Fall, Agnes Ndong

*La présente note vise à partager les leçons tirées du processus d'expérimentation d'une charte de gouvernance foncière dans la commune de Dodel, région de Podor au nord du Sénégal, dans le contexte des acquisitions de terres à grande échelle (ATGE). Cette note présente le contexte d'émergence et les principes qui sous-tendent cette initiative. Elle analyse également les différentes étapes et les activités ayant conduit à l'émergence d'instances locales de gestion foncière.*

### A. Contexte de l'expérience

Cette expérience est conduite dans le cadre d'un programme régional de « promotion des mécanismes de redevabilité des compte dans la gouvernance foncière ». Le projet est mis en œuvre dans trois (03) pays (Cameroun, Ghana et Sénégal) avec l'appui technique de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) et l'appui financier du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI).

Depuis quelques années, le Sénégal, à l'instar d'autres pays Africains, fait face au phénomène de la ruée vers les terres agricoles par des investisseurs nationaux et étrangers. Cette situation se traduit dans beaucoup de cas par une remise en cause ou une fragilisation des droits que les communautés avaient jadis sur ces terres.

Ces affectations de terres se font dans un climat de flou institutionnel et sans

un cadre légal approprié car avec la diversité des systèmes de référence (traditionnel et positif), la loi sur le domaine national, souvent ignorée par les populations, n'a jamais réellement permis de mettre en place un cadre de gouvernance reconnu et appliqué.

C'est fort de ces constats que la commune de Dodel, détenant d'énormes potentialités foncières, a initié un processus d'élaboration d'une charte locale de gestion foncière pour une meilleure gouvernance des terres. Le processus initié cherche à définir un cadre favorable à des investissements responsables. L'enjeu central de cette élaboration de charte locale de gouvernance foncière est donc d'optimiser la contribution des investissements à la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire, tout en veillant à la sécurité de la tenure foncière, la création d'emplois et le développement durable dans la zone.

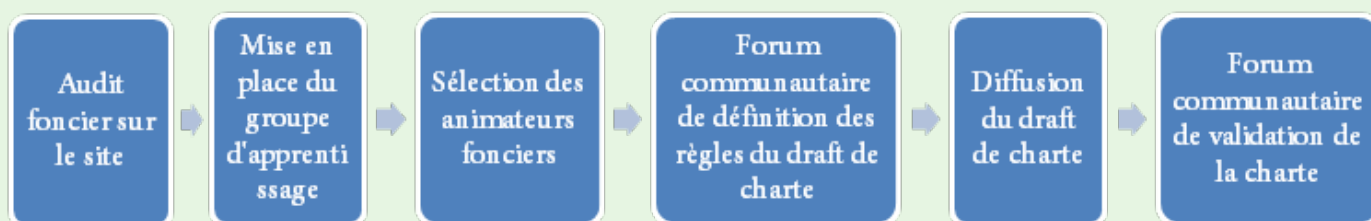
## B. Principes clés qui sous-tendent l'expérience

La mise en œuvre du processus a été sous-tendue par un certain nombre de principes à savoir :

1. une dynamique constructive basée sur la réflexion et l'action ;
2. l'implication équitable des populations tout au long du processus ;
3. la responsabilisation des acteurs dans la prise de décision concernant le foncier ;
4. une dynamique multi-acteurs mettant en place un cadre de dialogue et de concertation entre les acteurs ;
5. un processus inscrit dans une logique itérative.

## C. Processus de mise en œuvre de l'expérience

Une démarche en six étapes:



L'audit foncier a permis de faire un diagnostic de la situation foncière dans la commune de Dodel et de définir des pistes de solutions en concertation avec les populations lors d'un forum communautaire. A la suite, une autre rencontre a été organisée avec les représentants des différents villages pour créer un groupe d'apprentissage qui constitue un cadre de dialogue et d'échange entre acteurs stratégiques au niveau local. Sur proposition des populations, une liste d'animateurs a été retenue pour mener les actions de terrain auprès des populations. C'est lors d'un forum communautaire regroupant autorités

municipales, chefs de villages, groupes représentatifs (femmes, jeunes, agriculteurs, éleveurs, etc.) et services techniques, que les règles devant constituer un draft de charte ont été définies.

Ce draft a ensuite été partagé avec les populations à travers des ateliers facilités par les animateurs fonciers au niveau des villages. Les avis et propositions recueillis auprès des populations ont ensuite été discutés lors d'un autre forum communautaire pour les intégrer dans le document final.



Photo 1: Atelier communautaire

## D. Les principaux résultats

- La sélection de 15 animateurs fonciers : ces derniers constituent le bras technique du groupe d'apprentissage. Ils animent le processus au niveau local en ce qui concerne les négociations, la diffusion des informations et la sensibilisation sur la charte, à travers l'animation d'ateliers communautaires et villageois.
- Le renforcement de capacités des acteurs locaux : les sessions de renforcement portent essentiellement sur les questions de décentralisation, le cadre législatif sur le foncier, etc.
- La mise en place d'un cadre de dialogue et de concertation des communautés locales : les rencontres avec les différents villages ont permis de rassembler certains groupes, avec des intérêts souvent divergents, afin de favoriser le dialogue et les échanges sur les problèmes de gestion foncière au niveau de la commune. C'est d'ailleurs de ces échanges qu'est né le groupe d'apprentissage qui constitue aujourd'hui un organe fédérateur des acteurs locaux du foncier au niveau de Dodel.



Photo 2: Un homme dans son champ

## E. Les facteurs de réussite

- L'engagement des élus auprès des populations dans le processus d'audit foncier. Cet engagement a été stimulé par la volonté d'accueillir des entreprises agricoles dans la zone;
- La forte participation et l'enthousiasme des populations lors de la tenue des rencontres pour mieux sécuriser leurs ressources foncières;
- La mise en place d'un dispositif institutionnel local par le groupe d'apprentissage;
- Le renforcement de l'éveil local sur les règles et les enjeux de la gouvernance foncière. Les règles qui seront définies dans la charte doivent contribuer au respect des lois et règlements de gestion foncière en vigueur et assurer le respect des modes d'utilisation des ressources foncières qui sont disponibles au niveau local;
- Le rôle central de la radio dans la diffusion de l'information et la sensibilisation des communautés locales dans la zone;
- La participation effective des femmes dans les instances de prise de décision ;
- L'équilibre entre les usages privés et l'intérêt général est assuré dans tout le processus ;
- La pérennisation du processus dans la commune (la capacité des acteurs à conduire le processus);
- La synergie entre légalité et légitimité par une reconnaissance claire et inscrite dans la loi des droits existants et constatés, quelle que soit leur origine (coutumière ou étatique). Il ne s'agit pas de revenir à des droits « traditionnels » originels, mais de trouver les passerelles, les articulations entre les pratiques et régulations locales actuelles et le droit positif, et de donner aux systèmes fonciers locaux une reconnaissance juridique tenant compte de leur caractère hybride ou métisse et favorisant leur adaptation.

## Les questions émergentes

- S'interroger sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux des formes de production agricole qui se développent avec les opérations d'acquisition, de location et d'utilisation contractuelle de terres à grande échelle, en les comparant avec les formes familiales d'organisation de la production agricole ;
- L'amélioration des moyens d'information et de formation des populations, des autorités locales, des organisations locales et des services déconcentrés de l'État pour une meilleure intégration des politiques nationales foncières et agricoles dans les plans locaux de développement. Ce qui contribuerait à une plus grande effectivité et transparence des dispositifs de gouvernance foncière ;
- La mise en place d'instances locales, nationales et régionales de veille et de surveillance, regroupant des organisations publiques et privées, des institutions de recherche et des représentants de la société civile, pour accompagner la mise en place des investissements les plus importants, exercer un contrôle permanent et critique sur leur développement.



Canada



[www.iedafrique.org](http://www.iedafrique.org)

[@iedafrique](https://twitter.com/iedafrique)

[www.facebook.com/iedafrique](https://www.facebook.com/iedafrique)

## G. Les principales leçons

La charte de gouvernance foncière n'est pas une fin en soi. L'utilisation du processus contractuel révèle un double apprentissage :

- D'abord entre l'Etat central et les collectivités locales pour ce qui est de la validation, par le biais d'une charte locale, de la distribution et du contrôle des terres. En effet, les collectivités locales continuent à exercer leurs compétences propres et à adopter des délibérations, tandis que l'Etat central effectuera le contrôle de légalité a posteriori. Cela n'empêcherait pas les populations d'intervenir en amont, par le truchement de discussions dans les cadres de concertation et, en aval, en tant qu'administrés appliquant ou contestant les délibérations.

- Ensuite entre l'Etat et les populations, ces dernières n'étant totalement pas prêtes à appliquer la législation nationale au niveau local. Aussi, ces formes locales d'engagements négociés se trouvent bien adaptées aux réflexes coutumiers des populations et facilitent donc l'acceptation de la règle de droit.

La charte de gouvernance foncière cherche à faciliter l'opérationnalisation du transfert de compétences sur le foncier de l'Etat central vers les collectivités territoriales. Par ce contrat, auquel l'Etat central est toujours partie prenante, ce dernier garde un droit de regard et effectue un contrôle sur le bon usage, par les collectivités locales, de la compétence foncière transférée.

## Conclusion

Le processus qui a été engagé ne modifie pas en profondeur le système de gouvernance local mais essaye plutôt de stimuler un processus d'apprentissage pour une prise de décision concertée et transparente. Par ailleurs, cette expérience a élargi le dialogue et la prise de décision à une série d'acteurs locaux notamment les femmes et les jeunes, qui en étaient généralement exclus.

Le travail qui a été fait en matière de réflexion concertée sur les dispositifs et les mesures à promouvoir pour une gouvernance viable est indéniablement lié au renforcement de capacités des acteurs qui sont impliqués directement dans le processus. De même, l'intégration des groupes distants du pouvoir comme les femmes s'est améliorée sans pour autant parvenir à niveler les rapports de force existants. On peut penser qu'au vu de la clarification des enjeux apportés et de l'émergence de nouvelles convoitises foncières, les besoins en matière de veille et de médiation sont encore plus ressentis qu'auparavant.

Toutefois, ce genre de processus relève de relations délicates à construire avec les pouvoirs locaux, de fonctions de contrôle à assumer par les agents de l'Etat et des collectivités, mais surtout de la recherche d'un équilibre à renouveler sans cesse dans les relations qu'entretiennent les acteurs autour du foncier.

### A propos du projet

Le projet « Mécanismes de reddition des comptes dans le contexte de la ruée mondiale vers les terres : enseignements provenant de l'Afrique occidentale » a pour objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté et de rendre les moyens d'existence durables à travers la sécurisation des droits fonciers au niveau local, grâce à l'amélioration de la redevabilité dans les investissements agricoles et de la gouvernance foncière.

Le projet est d'une durée de 3 ans (2014-2017) et est coordonné au niveau régional par Innovation, Environnement, Développement en Afrique (IED Afrique), avec l'appui technique de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED). Financé par le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), il intervient au Cameroun, au Ghana et au Sénégal.