

# NOTE DE POLITIQUE



## UN PLAIDOYER POUR L'ADOPTION DE LA CHARTE FONCIÈRE DU BASSIN DU FLEUVE SENEGAL :

Une opportunité pour une gestion apaisée de l'espace  
transfrontalier



GUINEE



MALI



MAURITANIE



SENEGAL

## I. INTRODUCTION

La présente note fait l'économie du processus d'élaboration de la charte foncière. Lancé sous l'égide de l'OMVS (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal), en partenariat avec IPAR et la AFO, la Charte foncière s'inscrit dans le cadre du Projet « une gouvernance foncière améliorée pour une prospérité partagée dans le

Bassin du fleuve Sénégal (en abrégé « SRB » pour « Sénégal River Basin »). Elle passe en revue les éléments du contexte, le processus d'élaboration de la Charte foncière, les recommandations formulées par les différentes parties prenantes du processus inclusif et multi-acteurs.

### QU'EST-CE QU'UNE CHARTE FONCIÈRE ?

A l'image de la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal, la Charte foncière du Bassin du Fleuve Sénégal devrait être une convention sous-régionale au sens de la Convention de Vienne du 23 mai 1969, à savoir « un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière » (art. 2) ; La Convention exige pour son adoption, le consentement des États participant à son élaboration et le consentement de l'État à être lié par la Charte s'exprime notamment par la ratification et le dépôt des instruments de ratification, qui sera effectuée conformément aux règles régissant l'adoption des conventions élaborées dans le cadre de l'OMVS.

La Charte devra ainsi prendre en compte les questions suivantes :

- Des dispositions générales ;
- De l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et législations foncières ;
- Des groupes vulnérables ;
- De la gestion des conflits fonciers ruraux ;
- De la gestion des questions transfrontières ;
- De la promotion des investissements et de l'acquisition des terres à grande échelle ;
- Des dispositions finales.

## II. CONTEXTE DE L'ÉLABORATION DE LA CHARTE FONCIÈRE

Le constat en matière foncière dans le Bassin du Fleuve Sénégal est l'existence de droits fonciers légitimes généralement non enregistrés, la forte inégalité entre hommes et femmes, la mobilité entre les frontières et l'inadaptation du cadre juridique dans une société fortement marquée par des pratiques de gestion coutumière du foncier et l'insécurité alimentaire. Ainsi, des investissements importants ont été effectués avec la construction de grands ouvrages (Barrage anti-sel de Diama, Barrage Hydro-électrique de Manantali, Barrage de Fellou, ...).

Mais pour que l'investissement soit plus profitable aux différents pays, il est nécessaire de promouvoir un cadre de politique foncière solide et durable, qui garantisse un accès équitable des ménages et des communautés à la terre, la reconnaissance et la protection de

leurs droits fonciers légitimes, ainsi que des possibilités d'emploi accrues.

Pour faire face à ces défis, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DVGF) et les Cadres et Lignes directrices de l'Union Africaine fournissent des références et des principes d'action pour que toutes les composantes des systèmes de subsistance soient reconnues, explorées et mises en évidence dans les activités proposées.

Pour une mise en œuvre effective des principes des DVGF dans cette zone stratégique pour les pays concernés, le Projet « une gouvernance foncière améliorée pour une prospérité partagée dans le Bassin du fleuve Sénégal (en abrégé « SRB » a été mis en œuvre de 2016 à 2019,

par IPAR et la FAO, avec l'appui financier de l'Allemagne.

Le Projet visait l'amélioration de la sécurité alimentaire, le renforcement de la gouvernance foncière en améliorant la reconnaissance des droits fonciers légitimes et l'élaboration de propositions de réponses aux opportunités d'investissement agricoles responsables.

Entre autres réalisations, le projet SRB a donc favorisé le processus d'élaboration et de

préparation technique de la négociation d'une Charte foncière applicable dans le Bassin du Fleuve Sénégal, une initiative proposée par les représentants de l'OMVS au cours du premier atelier régional organisé à Dakar en juin 2016. La Charte en tant qu'instrument politique et juridique devrait avoir une dimension aussi bien internationale que locale et traduire les principes de base pour une bonne gouvernance du foncier, en respectant les législations en place dans les différents États membres.

### III. UNE CHARTE FONCIÈRE POUR QUELLE FINALITÉ?

#### La charte vise à :

- Promouvoir un cadre de référence en matière foncière et de ressources naturelles, fixant les principes fondamentaux tout en laissant la définition des mesures d'application au niveau national ;
- Promouvoir un consensus autour des principes communs en tant que fondement pour garantir l'accès à la terre pour tous les usages, afin d'améliorer la productivité agricole et les conditions de vie ;
- Prendre en considération les droits et intérêts légitimes de l'ensemble des acteurs sans exclusion ;
- Accorder une attention particulière à la prévention et à la gestion des conflits fonciers ;
- Élaborer un cadre de politique permettant de prendre en considération les questions émergentes et d'anticiper les évolutions futures liées aux ressources foncières.

### IV. QUELQUES ENJEUX ET DÉFIS PRIORITAIRES DES PAYS À PRENDRE EN COMPTE

- La reconnaissance des droits fonciers légitimes des communautés locales ;
- La prise en compte du foncier pastoral ;
- Le besoin de mise à niveau des cadres juridique et réglementaire au niveau du Bassin ;
- La cartographie des droits fonciers du bassin pour leur prise en compte dans la formulation de la charte ;
- L'harmonisation des outils et des procédures foncières au niveau du bassin en prenant en compte les avancées des différents États en matière de politiques et de législations foncières ;
- La prise en compte la gestion décentralisée du foncier fondée sur la responsabilisation des acteurs locaux et la valorisation des règles locales ;
- Nécessité d'une cartographie des droits fonciers coutumiers et des conflits fonciers existants ou reconnus par les États du bassin ;
- Prise en compte de la coopération transfrontalière entre les communautés du bassin.
- La reconnaissance et protection des droits fonciers légitimes y compris ceux des groupes vulnérables ;

- La gestion des conflits fonciers ruraux ;
- La promotion des investissements relatifs aux exploitations familiales ;
- La prise de mesures de protection contre les risques liés aux acquisitions de terres à grande échelle ;
- Le partenariat entre agro-industriels et détenteurs locaux de droits fonciers ;
- Le suivi des progrès en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières ;

## V. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA CHARTE VISANT UNE GOUVERNANCE APAISÉE DU FONCIER

Les dispositions de la charte s'appliqueront à l'ensemble des questions liées à l'accès, à l'exploitation et à la gestion des terres dans l'espace du bassin du fleuve Sénégal. Elle repose ainsi sur des principes fondamentaux :

- Une démarche inclusive et participative prenant en compte l'ensemble des parties prenantes visant une appropriation et une durabilité de la charte
- La prise en compte de la situation et des intérêts spécifiques de chaque État;
- La promotion du principe d'équité et de justice à travers la reconnaissance des différences qui existent entre nos États
- et par l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation pour promouvoir des droits fonciers équitables ;
- Le Principe de coopération visant à développer les relations entre tous les intervenants en vue d'assurer une gestion intégrée et pacifique des ressources foncières.



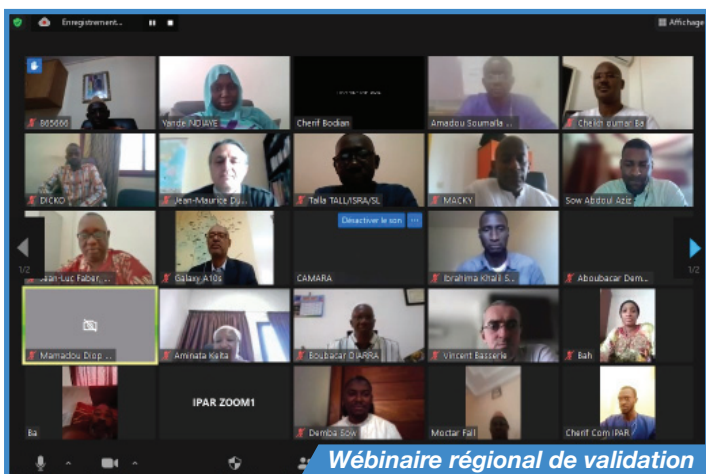
Atelier technique de la Guinée



Atelier technique du Mali



Atelier technique du Sénégal



Webinaire régional de validation



Atelier technique de la Mauritanie

## VI. RAPPEL DU PROCESSUS PARTICIPATIF D'ÉLABORATION DE LA CHARTE FONCIÈRE

- Le lancement de l'atelier du Projet SRB a été effectué le 28 juin 2016 au Sénégal. L'atelier a permis d'apporter des éléments de réponse aux principaux obstacles à une gestion foncière durable et partagée dans le Bassin du Fleuve Sénégal ;
- Les 19 et 20 septembre 2017, un atelier régional à Ourossogui (Région de Matam au Sénégal) a défini une première esquisse de la charte foncière et un plan d'action de mise en œuvre ;
- Une rencontre au siège de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) à Dakar les 17 et 18 juillet 2018 a permis de réfléchir à une stratégie de poursuite de l'élaboration de la Charte foncière, conformément aux engagements internationaux et régionaux et des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources foncières. A cette occasion, une première mouture de la Charte a été discutée au niveau de l'OMVS et avec la plate-forme multi-acteurs régionale mise en place dans le cadre du SRB. Afin de finaliser le processus d'élaboration de la Charte, un accord a été signé entre la FAO et IPAR pour la poursuite du processus ;
- Organisation de réunions techniques dans les quatre (4) pays du Bassin, impliquant l'ensemble des parties prenantes à la gouvernance foncière (Etat, Société civile, secteur privé, université et recherche, personne-ressource, etc) :
  - Atelier du Mali, les 11 et 12 mars 2021 au siège de la Cellule OMVS du Mali;
  - Atelier de la Guinée, les 17 et 18 mars 2021, à l'Hôtel Sacha de Conakry ;
  - Atelier du Sénégal, les 17 et 18 mars 2021, au Good-Rade de Dakar ;
  - Atelier de la Mauritanie, les 6 et 7 avril 2021 à la Salle de réunion IPAR-Mauritanie de Nouakchott.
- Un atelier de restitution des propositions issues des rencontres techniques s'est tenu en virtuel le 30 avril 2021. L'atelier a regroupé les parties prenantes des quatre États membres.
- Atelier virtuel du 28 juin 2021 pour présenter les modifications à apporter à la Charte foncière conformément aux orientations convergentes des États.

### MÉTHODOLOGIE DES ATELIERS

Les ateliers qui se sont tenus sur deux jours dans les quatre États membres de l'OMVS se sont inscrits dans le cadre des échanges et discussions autour du Projet de charte foncière selon la méthodologie suivante :

- Présentation du contexte et du draft de la Charte foncière;
- Identification des enjeux et défis fonciers pour chaque pays
- Discussions sur les dispositions de la Charte foncière ;
- Propositions d'amélioration de la Charte foncière ;
- Identification des structures clés à impliquer dans la finalisation de la Charte foncière.

#### **Résultats clés :**

- Identification des principaux défis en vue d'une gouvernance foncière améliorée pour une prospérité partagée dans le bassin du fleuve Sénégal
- Propositions de contenus et de thématiques phares pour la charte.

## VII. PROCHAINES ETAPES

En raison de la pandémie de Covid 19 qui a lourdement impacté la mise en œuvre de nos activités, le processus d'adoption de la charte par les états membres n'est pas encore achevé. Ainsi trois principales étapes sont identifiées pour la suite du processus :

- Le portage du projet de Charte par les hautes instances de l'OMVS, notamment la nouvelle équipe qui sera mise en place;
- La finalisation du processus de concertations des acteurs dans les États membres;
- L'adoption formelle de la Charte par les quatre pays membres de l'OMVS.

## VIII. RECOMMANDATIONS POUR L'EFFECTIVITÉ DE LA CHARTE

- Nécessité d'actualiser les études diagnostiques réalisées dans le cadre du projet SRB pour assurer la fiabilité de la base de données et faciliter l'application et le suivi de la mise en œuvre de la charte.
- La réalisation d'une étude d'impact de la Charte ;
- La capitalisation des expériences pertinentes de sécurisation foncière dans la zone du bassin pour faciliter l'appropriation et la mise en œuvre de la charte.
- Le renforcement des Comités de gestion au niveau du Bassin ;
- La mise en place d'un processus participatif et inclusif dans la formulation de la charte pour garantir la participation des populations concernées ;
- La nécessité de faire un lien entre la charte de l'eau et la charte foncière.

### - **Poursuivre les concertations sur la Charte**

Il est nécessaire d'organiser des ateliers nationaux et un atelier régional avec les acteurs les plus concernés par cette Charte, notamment avec les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs, les exploitants forestiers dans le Bassin du Fleuve Sénégal.

### - **Consolider l'avant-Projet de Charte Foncière par l'OMVS**

Il s'agit après la finalisation des concertations avec les acteurs dans les États membres de transmettre le Projet de Charte à l'OMVS, projet qui sera examiné notamment par son conseiller juridique pour analyser la cohérence du texte avec les autres documents de l'OMVS, aussi bien sur les aspects formels que sur les aspects de fonds ;

### - **Assurer la vulgarisation de la Charte**

Il est important de procéder à la vulgarisation de la Charte, une fois qu'elle entre en vigueur pour faciliter son appropriation par les acteurs.

En conclusion, l'adoption de la Charte foncière, fera du Bassin du Fleuve Sénégal, un espace où la gestion des ressources en eau deviendra indissociable d'une gestion harmonieuse et durable du foncier, selon une approche intégrée de gestion des ressources naturelles, telle que recommandée dans les principes de mise en œuvre des Directives volontaires.

## Références/Ressources pour de plus amples informations :

- FAO. 2012, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale <http://www.fao.org/3/a-i2801f.pdf>
- FAO. 2013. La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes. Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes <http://www.fao.org/3/a-i3114f.pdf>
- FAO. 2016. La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>  
FAO Base de données Genre et le Droit à la Terre <http://www.fao.org/gender-landrights-database/fr/>
- FAO. 2018. Realizing women's rights to land in the law. A guide for reporting on SDG indicator 5.a.2. <http://www.fao.org/3/I8785EN/i8785en.pdf> (uniquement en anglais) AU, ECA,
- FAO. 2019. Création d'un environnement juridique propice à une gouvernance responsable des régimes fonciers, Note d'orientation juridique à l'intention des parlementaires en Afrique, no 4 <http://www.fao.org/3/ca3521fr/ca3521fr.pdf>
- FAO.2019, Approches innovantes de gouvernance foncière locale, participative et transparente : l'expérience des plateformes locales dans la région du bassin du bassin du fleuve Sénégal <http://www.fao.org/3/ca4664fr/CA4664FR.pdf>
- FAO.2021, Guide sur les incitations à l'investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires : <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB3933FR>
- AfDB. 2010. Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/fg\\_on\\_land\\_policy\\_fre\\_0.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/fg_on_land_policy_fre_0.pdf)
- IPAR, lien sur les DVGF : <https://www.ipar.sn/-Directives-volontaires-pour-une-gouvernance-responsable-des-regimes-fonciers-.html>
- IPAR.2017, Vers une charte foncière pour le bassin du fleuve Sénégal : <https://www.ipar.sn/Vers-une-charte-fonciere-pour-le-bassin-du-fleuve-Senegal.html> ;
- IPAR.2021, Les pays de l'OMVS relancent l'élaboration de la charte foncière du Bassin du Fleuve Sénégal : <http://ipar.sn/Les-Pays-de-l-OMVS-relancent-l-elaboration-de-la-charte-fonciere-dans-le-Bassin.html> ;
- RIMRURAL. 2021, L'étape de la Mauritanie dans le processus de relance de la charte foncière dans le Bassin du fleuve Sénégal : <https://rim-rural.org/2021/04/08/latelier-technique-sur-lelaboration-de-la-charte-fonciere-dans-le-bassin-du-fleuve-senegal-tenu-a-nouakchott/>



*Réalisée par l'IPAR en collaboration avec l'OMVS avec le soutien financier et technique de la FAO*

La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès du Dr Moustapha NGAIDO Expert foncier, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.