

Points clés

Les autorités administratives sénégalaises doivent veiller à l'application rigoureuse de la parité absolue au sein des commissions domaniales conformément à la législation en vigueur.

L'État et les parlementaires devraient reconnaître légalement les outils de gouvernance foncière locale participatifs et sensibles au genre.

Les collectivités territoriales devraient établir et opérationnaliser de cadres de concertations paritaires locaux sur le foncier, et appliquer la parité absolue dans tous les organes décisionnels, bureaux et commissions stratégiques.

Les OSC devraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'approches participatives et inclusives dans les projets fonciers et outiller les acteurs avec les compétences nécessaires à la prise en charge des défis dans la gouvernance foncière.

Promouvoir une gouvernance foncière inclusive et participative au Sénégal

Au Sénégal, malgré d'évidents progrès législatifs en matière de parité hommes-femmes, les femmes restent encore minoritaires, voire absentes des instances stratégiques et opérationnelles de gouvernance foncière au niveau communal. Cette situation est pourtant très loin de correspondre à leur contribution effective à la production agricole, notamment les cultures vivrières. En outre, la reconnaissance légale du principe de participation citoyenne aux affaires publiques ne s'accompagne d'aucun mécanisme opérationnel de participation des communautés « à la base », excluant de fait les couches sociales les plus marginalisées, et notamment les femmes, de la gouvernance foncière. Ces dernières années, plusieurs OSC ont accompagné le développement d'outils afin de favoriser une gestion participative et inclusive du foncier. Cette note politique partage les résultats, leçons et recommandations basés sur ces expériences de terrain pour une amélioration numérique et qualitative de la participation des femmes à la gouvernance foncière locale au Sénégal.

Le rôle des femmes rurales dans l'économie sénégalaise est incontestable : elles représentent près de 70 % de la force de travail et assurent un peu plus de 80 % de la production agricole, notamment dans les cultures vivrières.¹ En outre, ces chiffres n'intègrent pas le travail reproductif des femmes, qui contribue fortement au PIB du Sénégal.

Malgré ce rôle économique clé dans le secteur agricole et une législation qui leur

garantit l'accès à la propriété foncière et instaure la parité hommes-femmes dans les institutions électives (encadré 1), les femmes n'ont pas le contrôle du foncier, ce qui nuit grandement à leur autonomisation. Elles n'ont généralement qu'un accès restreint et temporaire aux terres agricoles par le biais de leurs parents masculins, et sont peu ou pas impliquées dans la gestion du foncier. Ainsi, en matière foncière, les femmes subissent souvent les conséquences de

décisions auxquelles elles n'ont pas pris part. Cette situation est exacerbée par les pressions croissantes qui s'exercent sur le foncier, notamment du fait de projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'extension spatiale des agglomérations urbaines.

Malgré la consécration de la parité de genre et du principe de participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques, la gestion du foncier local au Sénégal reste de fait l'affaire d'un groupe restreint au niveau communal et ne permet pas une réelle implication des acteurs à la base

Si suite à l'adoption de la loi sur la parité, le nombre de femmes élues conseillères municipales a atteint les 47 % aux élections de 2014 (contre 10,90 % en 2007) d'après l'Union des associations d'élus locaux, ce bond dans la représentation politique n'a pas été reflété au sein des commissions domaniales (encadré 2) où la parité devrait pourtant s'appliquer. Bien qu'il n'existe pas de statistiques sur la présence des femmes en leur sein, les organisations de la société civile (OSC) travaillant sur le terrain ont fait le constat

unanime de leur quasi-absence. Au niveau des communes d'intervention du projet Genre, terre et redevabilité (Gender, Land and Accountability, GLA), aucune femme n'a

été recensée au sein de la commission domaniale en début de projet (mars 2021). Les conseillères municipales sont généralement reléguées dans des commissions techniques rappelant leurs fonctions reproductives, telles que les commissions santé ou éducation.

Une situation institutionnelle qui reflète les normes socio-culturelles

Cette quasi-totale absence de femmes dans les commissions domaniales semble être le reflet des normes et pratiques socio-culturelles locales. Dans la commune de Mbadakhoune, les résultats d'enquêtes menées dans le cadre du projet GLA montrent que la prise de décisions sur la gestion du foncier familial revient essentiellement aux hommes : mari 78 %, homme aîné 13 %. À Darou Khoudoss, la terre demeure un bien collectif géré généralement par le chef de ménage, 79 % d'entre eux étant des hommes.⁵ Ainsi, les pratiques familiales semblent exclure les femmes de la prise de décision sur la gestion du foncier.

Cette situation est entretenue par des normes socio-culturelles qui associent la femme à des rôles et responsabilités familiaux et domestiques (alimentation, reproduction, éducation des enfants etc.) plutôt que politiques et économiques. Ce confinement des femmes à l'espace privé

Encadré 1. La parité au Sénégal

L'article 7 alinéa 5 de la Constitution sénégalaise dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et aux fonctions ». La loi 2010-11 du 28 mai 2010 a par la suite institué la parité absolue hommes-femmes dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives. Un décret d'application est venu préciser les institutions concernées, qui comprennent notamment les conseils municipaux et ruraux ainsi que leurs bureaux et commissions.² Ainsi, les commissions domaniales, acteurs clés de la gestion des terres (encadré 2), devraient compter au moins 50 % de femmes.

Encadré 2. La commission domaniale : un acteur clé du foncier local

La commission domaniale est un organe clé en matière de gestion des terres du domaine national situées dans la zone de terroir des communes. Composée de conseillers municipaux, cette commission technique — dont la mise en place facultative est laissée à l'appréciation du conseil communal³ — est notamment en charge d'évaluer les demandes d'affectation et de désaffectation de parcelles à usage agricole ou d'habitation et de veiller à leur application. A cet effet, elle est chargée de mener des enquêtes socio-foncières⁴ sur le terrain. Elle est aussi chargée d'appuyer le conseil municipal dans la prévention et la résolution des conflits fonciers afin de garantir la paix sociale.

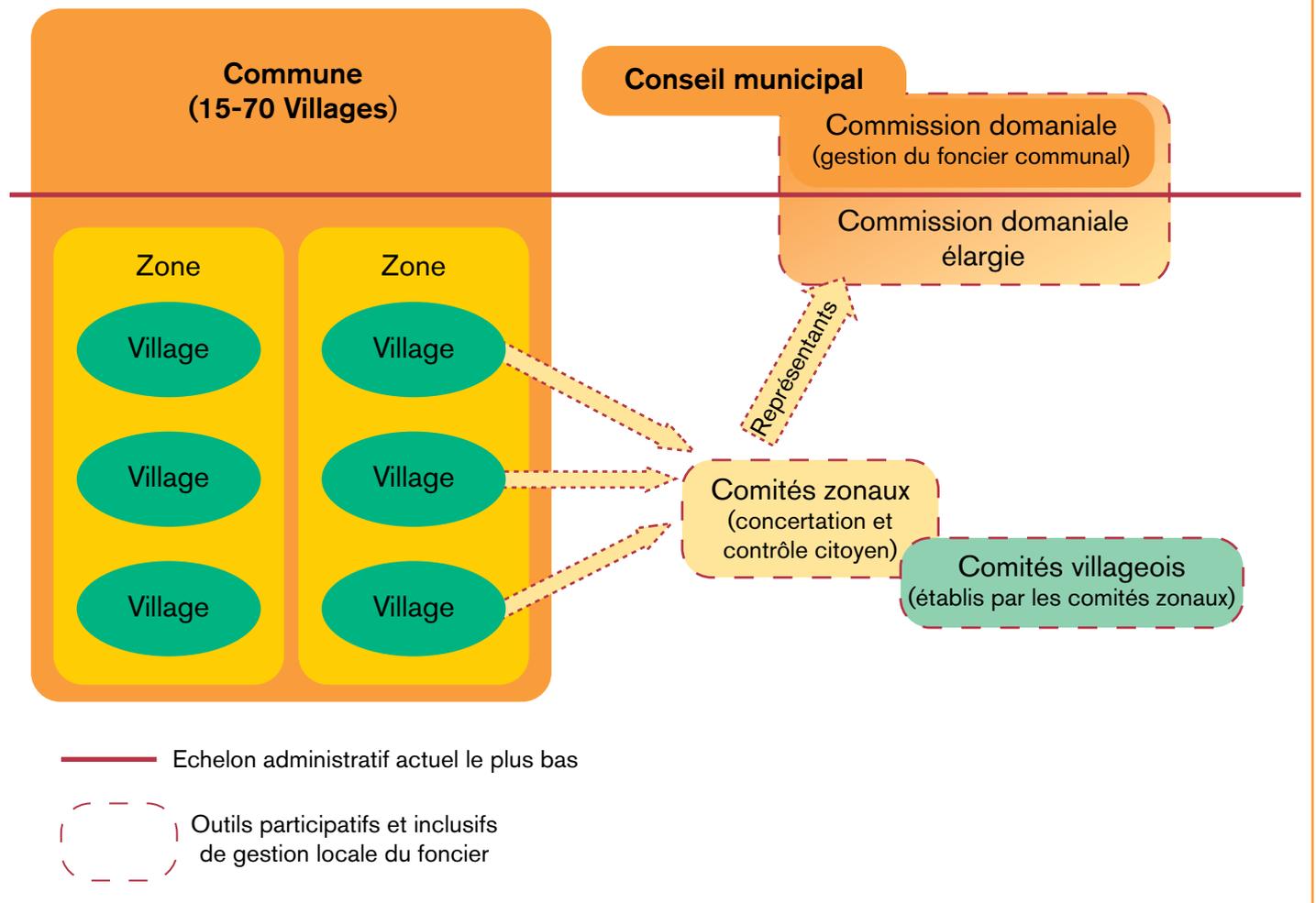
limite grandement leur participation aux processus de décisions économiques et politiques à tous les niveaux (ménages, communautés, collectivités territoriales), et constitue ainsi un facteur limitant leur accès sécurisé à la terre et leur autonomisation.

Si le cadre juridique sénégalais favorise la participation des femmes à la vie publique, il peine encore à être mis en œuvre au niveau local et en particulier au sein des commissions domaniales, du fait des pesanteurs socio-culturelles. Les autorités administratives déconcentrées doivent veiller, à travers le contrôle de légalité, à l'application stricte de la loi sur la parité au niveau des commissions domaniales afin de permettre aux femmes de prendre part de manière effective à la gestion du foncier. En outre, un travail de sensibilisation concernant le contrôle des femmes sur le foncier s'avère nécessaire.

Absence de mécanisme de consultation des communautés à la base

Parallèlement à cette problématique d'exclusion des femmes de la gestion du foncier, on constate également que la reconnaissance légale du principe de participation citoyenne aux affaires publiques⁶ n'est accompagné d'aucun mécanisme opérationnel pour permettre la participation des communautés à la base (c'est-à-dire au niveau village, une commune pouvant s'étendre sur un vaste territoire et comprendre jusqu'à 70 villages). Ainsi, la gestion des zones de terroir du domaine national se fait essentiellement au niveau communal (l'échelon administratif le plus bas, voir diagramme 1), offrant très peu de place à l'implication des acteurs villageois et écartant de fait les groupes vulnérables, tels que les femmes et les jeunes.

Diagramme 1. Composition des communes et outils existants et proposés de gestion foncière au niveau local



La gestion du foncier au niveau local est une pratique de bonne gouvernance essentielle, notamment car elle favorise la transparence et la participation citoyenne, permettant ainsi aux couches marginalisées d'être plus impliquées dans la gestion des affaires locales. Ce principe est d'ailleurs consacré par la constitution (Article 102) et par l'Union Africaine dans ses cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique.⁷

Ainsi, la politique de décentralisation de la gouvernance foncière sénégalaise nécessiterait d'être complétée par la mise en place de dispositifs participatifs et inclusifs favorisant l'expression citoyenne au niveau local (zones, villages et quartiers) et donnant ainsi un rôle actif à l'ensemble des groupes sociaux dans l'élaboration et la conduite des politiques locales en matière foncière. Au cours de ces dernières années, plusieurs OSC ont accompagné le développement de tels

outils et mécanismes afin de favoriser une gestion participative et inclusive du foncier à différents niveaux.

Des outils pour une participation inclusive et locale

Dans les communes de Mbadakhone (Région de Kaolack) et Darou Khoudoss (zones des Niayes), le projet GLA a notamment accompagné la mise en place d'outils de gouvernance foncière inclusive et participative au niveau zonal et au niveau communal (diagramme 1). Il s'agit de 9 comités zonaux inclusifs et paritaires (encadré 3) et de 2 commissions domaniales élargies (encadré 4).

A Darou Khoudoss comme à Mbadakhone, le fonctionnement de ces outils est en outre encadré par une charte locale de gouvernance foncière. Il s'agit d'un dispositif qui fixe les

Encadré 3. Les comités zonaux de gouvernance foncière

Les comités zonaux sont des cadres de concertation et de contrôle citoyen de l'action publique en matière foncière établis au niveau d'une zone (groupement de villages au sein d'une commune).⁸ Leur but est d'associer des représentants des différentes couches socioprofessionnelles (en particulier les femmes et les jeunes) à la gouvernance foncière locale afin de renforcer la démocratie participative et la décentralisation à la base. Les membres de ces comités sont désignés par les acteurs communautaires lors d'une assemblée constituante et doivent inclure un nombre égal d'hommes et de femmes. Ces comités ont pour vocation de :

- Créer des espace de concertation, sensibilisation et partage sur les questions de gouvernance foncière au niveau local
- Accompagner la collectivité territoriale dans la mise en œuvre de la politique locale de gouvernance foncière et exercer un contrôle citoyen
- Contribuer à la prévention et à la gestion des conflits fonciers et promouvoir la paix sociale ;
- Renforcer les droits fonciers des femmes en matière d'accès sécurisé à la terre, gage de leur autonomisation socio-économique.

Encadré 4. La commission domaniale élargie

La commission domaniale élargie (CDE) est un organe purement consultatif dont le rôle est de participer aux travaux de la commission domaniale afin de renforcer la gestion participative, inclusive et transparente des ressources foncières au niveau communal, tout en instituant un contrôle citoyen sur l'action publique. Le principe de la CDE est d'associer des représentants des différentes couches socio-professionnelles de la commune (jeunes, femmes, agriculteurs, éleveurs, autorités religieuses et coutumières...) aux différentes missions de la commission (examen des demandes d'affectation, enquêtes socio-foncieres etc).

Les membres de la CDE peuvent être choisis par le truchement des comités zonaux afin que les problématiques identifiées au niveau zonal puissent être remontées au niveau communal.

grands principes encadrant la gestion du foncier au sein de la commune à travers la définition consensuelle de règles par l'ensemble des parties prenantes.⁹ Cette charte clarifie notamment les liens entre les comités zonaux et la CDE.

Dans le cadre du projet GLA, IED Afrique a accompagné la mise en place de l'ensemble de ces outils en s'appuyant sur une approche intégrée et itérative basée sur trois piliers : formation, sensibilisation et négociation sociale avec les acteurs coutumiers et municipaux.

Les activités ont notamment inclus des sessions de renforcement de capacités des femmes ainsi que des sessions axées sur la « masculinité positive ». Il est extrêmement important de sensibiliser les autorités coutumières et religieuses (chef de village, imams, curés) et les hommes afin qu'ils comprennent les enjeux de la parité et l'importance d'associer les femmes à la gouvernance du foncier.

En outre, les femmes ont activement participé à l'élaboration de ces outils et un grand nombre d'entre elles sont par la suite devenues membres de ces instances.¹⁰

Si les OSC comme IED Afrique apportent un appui technique et financier à leur opérationnalisation, ces innovations sont avant tout des outils développés par et pour les communautés locales et qui reflètent leur volonté de participer à la gouvernance des terres à différentes échelles et les dynamiques locales.

Ainsi, si l'opérationnalisation de ces outils devrait toujours être guidée par des principes de participation et d'inclusion, la démarche de mise en place peut varier en fonction du contexte socioculturel et politique propre à chaque localité. Au niveau des cinq zones de la commune de Darou, par exemple, les négociations sociales avec les chefs de villages ont été portées par les femmes leaders locales et ont abouti à une forte présence des femmes et des jeunes au sein des comités zonaux.

En outre, à Darou Khoudoss comme à Mbadakhoune, les organisations de femmes ont joué un rôle clé dans la mise en place de la CDE afin de leur permettre de prendre part aux délibérations de la commune pour veiller au respect des dispositions de la charte foncière locale. Au total 5 femmes sont membres de la CDE à Darou et 4 à

Mbadakhoune, soit 50% des membres dans les deux cas.

Dans les deux communes, le conseil municipal a procédé à la validation de l'ensemble de ces outils par voie de délibération, leur donnant une légitimité juridique outre la légitimité sociale qu'ils avaient déjà acquise.

La mise en place de ces outils a fortement contribué à la promotion d'une gouvernance démocratique et inclusive des ressources foncières au niveau local dans les communes concernées. La CDE comme les comités zonaux devraient permettre de corriger l'exclusion des femmes dans la gestion des terres à différentes échelles et d'introduire plus d'équité et de transparence. La mise en place d'une CDE dans les deux communes devrait en outre permettre aux femmes de prendre part aux sessions de délibération, mais également aux travaux d'enquêtes socio-foncières de la commission domaniale.

Le recul sur ces outils et mécanismes demeure encore limité, mais il témoigne de résultats initiaux encourageants. Toutefois, la formulation de telles innovations demeure exigeante en termes de temps et de respect des principes de participation et d'inclusion pour un plus grand ancrage local et une plus grande appropriation par les acteurs.

Reconnaître, promouvoir et s'approprier

Malgré la consécration de la parité de genre et du principe de participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques, la gestion du foncier local au Sénégal reste de fait l'affaire d'un groupe restreint au niveau communal et ne permet pas une réelle implication des acteurs à la base, et en particulier des couches sociales marginalisées telles que les femmes et les jeunes. Les autorités n'exploitent que très peu les outils de gouvernance locale inclusive et participative introduits par les OSC afin d'impliquer les citoyennes et citoyens dans la prise de décision en matière foncière. En plus de veiller à l'application stricte de la loi sur la parité au niveau des commissions domaniales, l'État et les collectivités territoriales devraient reconnaître, établir et opérationnaliser ces cadres de concertations paritaires afin de faciliter une gouvernance foncière inclusive, locale et équitable au Sénégal.

Les OSC doivent également jouer un rôle important dans l'opérationnalisation de ces outils, notamment en renforçant la capacité

des femmes et s'assurant que l'ensemble des acteurs communautaires — en particulier les autorités coutumières et religieuses et les hommes — soient impliqués afin qu'ils se les approprient et qu'ils deviennent des alliés forts de femmes.

Ibrahima Dia

Ibrahima Dia est Chargé de Programmes à IED Afrique.



Knowledge Products

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

IIED Afrique est une organisation indépendante basée au Sénégal, qui intervient sur les problématiques de développement durable et de citoyenneté en Afrique en mettant l'accent sur les innovations méthodologiques et participatives.

Genre, Terre et Redevabilité/ Gender Land and Accountability (GLA) est un projet de recherche-action mis en oeuvre par IED Afrique qui vise à promouvoir une gouvernance foncière inclusive et participative pour l'amélioration des droits fonciers des femmes au Sénégal.

Contact

Philippine Sutz
philippine.sutz@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
Londres, WC1V 7LE
Royaume-Uni

Tel : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-83759-025-4

Notes

¹ République du Sénégal, Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social (2015) Stratégie nationale pour l'égalité et l'équité de genre. <https://bit.ly/3XDYrcT> / ² République du Sénégal, Ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de vie (2013) Décret n° 2011-819 du 16 juin 2011. <https://bit.ly/3kBYwim> / ³ Article 156 du Code des collectivités territoriales (CCT) : « Le conseil municipal PEUT former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. » / ⁴ Une enquête socio-foncière est une descente de terrain qui permet d'évaluer la situation d'une parcelle pour laquelle est faite une demande d'affectation. / ⁵ IED Afrique et IIED (2021) Brève 6 : Étude de base pour mieux appréhender les enjeux et défis de la gouvernance foncière dans la commune de Darou Khoudoss. Dakar, Sénégal. <https://bit.ly/3DhwO15> / ⁶ République du Sénégal (2013) Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Articles 7 et 83. <https://bit.ly/3j8sgTH> / ⁷ Consortium CUA-CEA-BAD (2010) Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique. Addis-Abeba, Éthiopie. <https://bit.ly/407O7LO> / ⁸ Une zone est le regroupement de plusieurs villages et se présente comme une échelle intermédiaire de gouvernance foncière entre la commune et le village. / ⁹ Ces règles consensuelles doivent bien entendu se conformer au cadre juridique en vigueur. / ¹⁰ A Darou Khoudoss, le processus de formulation des outils a mobilisé 297 acteurs communautaires dont 57 % de femmes. A Mbadakhoune, le processus de formulation des outils a mobilisé 261 acteurs communautaires dont 41 % de femmes.

