



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

MASAE

*Ministre de l'Agriculture, de la
Souveraineté Alimentaire et de l'Élevage*



**Capitalisation du processus de révision
de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
(LOASP)**

Avec l'appui technique et financier de IPAR-Think Tank

Table des matières

SIGLES ET ABBREVIATIONS	5
RESUME EXECUTIF	7
1. INTRODUCTION.....	15
2. RAPPEL DE LA GENESE, DES ATOUS ET DES ECUEILS DE LA LOASP	17
2.1. D'une initiative isolée de l'État à une concertation élargie autour de l'élaboration de la LOASP	17
2.2. L'écriture collaborative de la loi, source de compromis entre des groupes d'acteurs aux intérêts divergents.....	18
2.3. Une évolution importante du document initial à la faveur des négociations entre l'État et le mouvement paysan.....	18
2.4. Un processus de dialogue exigeant entre l'État et la société civile dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.....	19
2.5. Les faiblesses de consensus formulés dans un langage politiquement correct.....	19
2.6. La mise en œuvre de la LOASP à l'épreuve d'un faisceau de difficultés.....	20
3. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE REVISION DE LA LOI ET DU CADRAGE DE L'EXERCICE DE SA CAPITALISATION	22
3.1. Démarche inclusive de conduite de la révision de la LOASP combinant plusieurs modalités d'échanges	22
3.1.1. <i>Rencontres régionales sous format de consultations citoyennes suivies d'une réunion du comité régional de développement regroupant les acteurs institutionnels.....</i>	23
3.1.2. <i>Concertations thématiques</i>	24
3.1.3. <i>Consultation avec différents groupes d'acteurs</i>	25
3.1.4. <i>Atelier national de validation</i>	25
3.2. Accompagnement des acteurs dans la capitalisation de leurs pratiques d'implication dans le processus de révision de la loi	25
4. ETAPES-CLES DU PROCESSUS DE REVISION DE LA LOI ET IDENTIFICATION DES PRINCIPALES LEÇONS APPRISSES	27
4.1. Préparation de la révision de la LOASP	27
4.2. Test et affinement de la démarche méthodologique de révision de la LOASP	32
4.3. Déroulement des ateliers régionaux	33
4.3.1. <i>Réajustement de la coordination technique du processus de révision de la LOASP</i>	33
4.3.2. <i>Adoption d'un mode unique de structuration des travaux de concertation</i>	35
4.3.3. <i>Application de démarches d'animation différentes</i>	36
4.4. Appréciation globale sur la conduite du processus de révision de la loi d'orientation	38
4.4.1. <i>Intérêt et limites des options de base en matière de conduite de la révision de la loi.....</i>	38
4.4.2. <i>Forces et faiblesses des choix en matière d'échelles d'intervention et de démarches d'animation des consultations citoyennes.....</i>	40
4.5. Principaux enseignements tirés du processus	44

5.	PRINCIPAUX CONSTATS ET ELEMENTS D'ANALYSE AYANT TRAIT AU PROCESSUS DE REVISION DE LA LOASP	48
5.1.	L'implication à géométrie variable des parties prenantes confrontées au défi commun de la faible appropriation de la loi et à celui de la préparation insuffisante de sa révision.....	48
5.2.	Des apports et contributions caractérisés par la diversité des perspectives définies par les participants	49
6.	PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER POUR MENER LE PROCESSUS DE REVISION DE LA LOI A SON TERME	51
6.1.	La nécessité de structurer les engagements autour des domaines d'intervention prioritaires, en veillant à prendre en compte la faisabilité des choix.....	51
6.2.	L'intérêt de mettre en place des leviers garantissant la concrétisation des engagements souscrits par les différentes parties prenantes.....	51
6.3.	L'impératif de financer la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'État.....	51
6.4.	La nécessité d'exécuter une stratégie de vulgarisation et de diffusion de la loi permettant de favoriser son appropriation par les producteurs ruraux.....	52
6.5.	L'utilité de promouvoir le contrôle citoyen de la mise en œuvre de la loi	53
	Références bibliographiques	54

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
APES	Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
CERAL	Comité d'évaluation, de révision et d'actualisation de la LOASP
CERFLA	Centre d'Etudes, de recherche et de formation en langues africaines
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CNMDE	Conseil national de la maison des éleveurs
CNRF	Centre national de recherches forestières
CRAFS	Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal
CRCR	Conseil régional de concertation et de coopération des ruraux
CRD	Comité régional de développement
CROASP	Conseil régional d'orientation agro-sylvo-pastoral
CRODT	Centre de recherche océanographique de Dakar-Thiaroye
CSOASP	Conseil Supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral
DAPS	Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques
DAPSA	Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles
DFPO	Direction du financement et du partenariat avec les organisations
DINFEL	Directoire national des femmes en élevage
DIRFEL	Directoire régional des femmes en élevage
DMER	Direction de la modernisation de l'équipement rural
DRDR	Direction régionale du développement rural
DYTAEL	Dynamique pour une transition agroécologique locale
DyTAES	Dynamique pour une transition agroécologique au Sénégal
ENDA PRONAT	Environnement développement action pour la protection naturelle des terroirs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNDASP	Fonds national de développement agro-sylvo-pastoral
GDSP	Groupe de dialogue social et politique
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
ISRA/BAME	Institut sénégalais de recherches agricoles/Bureau d'analyses macro-économiques
LDN	Loi sur le domaine national
LOA	Loi d'orientation agricole
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LOASPH	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale et halieutique
MAERSA	Ministère de l'agriculture, de l'équipement rural et de la souveraineté alimentaire
MASAE	Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire, et de l'élevage
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation professionnelle
OPA	Organisation professionnelle agricole
OSC	Organisation de la société civile
PASA	Projet d'appui à la sécurité alimentaire
RBM	Réseau Billital Maroobé
REVA	Retour vers l'agriculture
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du Fleuve Sénégal
SECEP	Secrétaire d'État aux Coopératives et à l'Encadrement Paysan
SODETIFEX	Société de développement et des fibres textiles du Sénégal



RESUME EXECUTIF

Contexte de la révision de Loi d'orientation Agro-Sylvo Pastorale (LOASP)

Le processus de révision de la LOASP qui a été promulguée en 2004 constitue une étape stratégique pour le Sénégal, dans la mesure où cela offre l'opportunité d'évaluer les résultats générés par la concrétisation des engagements de cette loi. Cet exercice s'appuie sur l'établissement du bilan de la mise en œuvre de la LOASP qui vise à analyser les choix réalisés, en vue d'apprécier les résultats atteints et d'évaluer leur impact, mais aussi de dégager les perspectives pour l'avenir en proposant éventuellement de nouveaux choix, de nouveaux engagements et des mesures d'amélioration. Créé en 2022, le Comité d'Évaluation, de Révision et d'Actualisation de la LOASP (CERAL) est chargé de coordonner ce processus. En 2024, les nouvelles autorités ont renforcé ce dispositif en instituant un Comité ad hoc, véritable bras opérationnel du CERAL, destiné à assurer le bon déroulement des activités d'évaluation. Le Think Tank « Initiative Prospective Agricole et Rurale-IPAR » qui coordonne le Comité technique s'est vu confier le mandat de réaliser une étude de capitalisation du processus de révision de la LOASP¹.

Le processus de révision de la LOASP s'inscrit dans le cadre plus large du projet de transformation systémique porté par les nouvelles autorités politiques, en phase avec la « *Vision Sénégal 2050* » qui vise à réorienter l'économie nationale, en instaurant des mécanismes porteurs de valeur ajoutée dans les secteurs clés comme l'agriculture, l'élevage, les services et l'industrie. Sur un autre plan, le processus de révision de la LOASP bénéficie d'un contexte favorable, marqué par une maturité accrue des organisations de la société civile en matière de dialogue politique avec l'Etat. Fortes de leur expérience, ces organisations disposent désormais des compétences nécessaires pour porter un regard critique sur la mise en œuvre de la LOASP, en identifiant les succès, les erreurs et les leçons apprises pour orienter les futures actions publiques vers une efficacité accrue.

Démarche inclusive de conduite de la révision de la LOASP combinant plusieurs modalités d'échanges

Pour réaliser l'évaluation de la mise en œuvre de la LOASP et élaborer une nouvelle loi plus adaptée aux défis de l'heure, le Comité ad hoc a pris l'option de co-construire une approche méthodologique appropriée au regard des enjeux qui sous-tendent la révision de la LOASP. Les réflexions concertées et les échanges ont permis de définir une approche méthodologique inclusive qui combine plusieurs démarches complémentaires : (i) les consultations régionales ; (ii) les concertations thématiques ; et (iii) les consultations avec certains groupes d'acteurs. Ces démarches ont été réalisées comme suit :

- rencontres régionales sous le format de consultations citoyennes suivies d'une réunion du Comité Régional de Développement (CRD) regroupant les acteurs institutionnels : dans le souci de renforcer la place des acteurs du secteur primaire dans les rencontres régionales et leur poids dans le processus de révision de la loi, le Comité ad hoc a fixé à 80 % le seuil de leur représentation dans la liste des participants aux consultations citoyennes. Le nombre des participants a été fixé au moins à cent cinquante (150) personnes par région ;
- concertations thématiques : des réflexions et discussions ont été menées sur certaines thématiques spécifiques qui revêtent une importance cruciale, notamment celles portant sur la modernisation des exploitations familiales agricoles, sylvicoles,

¹ La conduite de l'étude a été confiée au Dr Oussouby TOURE, consultant et membre de IPAR. Le financement a été assuré grâce à la contribution de Feed the Future USAID, à travers le PSS et Doolel Mbay, mis en œuvre par IPAR et DAI pour le premier (PSS) et par un consortium dirigé par RTI pour le projet Doolel Mbay dont IPAR est également membre.

de pêche et d'élevage ; le financement du secteur agro-sylvo-pastoral et la gestion des risques ; le nexus eau-terre-forêt-énergie dans un contexte de changement climatique ; le pastoralisme ; et la cogestion des pêcheries artisanales dans un contexte d'exploitation du pétrole et du gaz ;

- consultation avec différents groupes d'acteurs : plusieurs catégories d'acteurs ont été choisies au regard de leur rôle potentiel dans la mise en œuvre de la loi ou de la contribution de leurs activités à la promotion du secteur agro-sylvo-pastoral, en l'occurrence les jeunes ; la presse ; les femmes ; le secteur privé ; les personnes handicapées ; les consommateurs ; les acteurs de la pêche ; et l'Assemblée Nationale.

Accompagnement des acteurs dans la capitalisation de leurs pratiques d'implication dans le processus de révision de la loi

Le présent exercice de capitalisation a permis de générer des connaissances portant sur la conduite du processus de révision de la LOASP, notamment : (i) le déroulement du processus, ainsi que ses modalités de pilotage et d'animation ; (ii) les points forts et points faibles de l'implication des groupes d'acteurs dans la concertation ; (iii) les activités de communication mises en œuvre pour accompagner le processus ; (iv) la contribution apportée par les différentes parties prenantes ; (v) les défis identifiés dans le cadre de la révision de la loi ; et (vi) les enseignements utiles pour améliorer le contenu de la nouvelle loi et garantir l'efficacité de sa mise en œuvre. Les données ont été collectées à l'aide d'une trame semi-directive préparée préalablement et comprenant des questions communes à l'ensemble des interlocuteurs et des questions spécifiques. Au total, quarante-six (46) entretiens ont été réalisés avec des acteurs résidant à Dakar et dans les régions.

Il convient de mentionner que la révision de la LOASP est l'un des premiers exercices d'envergure réalisés dans le domaine de la prise de décision publique depuis l'adoption du référentiel « Sénégal 2050 ». Ce processus offre une opportunité unique de tirer parti des enseignements issus de cette révision pour renforcer la cohérence et l'efficacité des autres politiques sectorielles. En effet, la capitalisation du processus de révision de la loi permet non seulement de documenter les bonnes pratiques et les défis rencontrés, mais aussi de les intégrer dans l'actualisation de plusieurs politiques sectorielles, afin de les mettre en cohérence avec la nouvelle vision prônée qui met l'accent sur la transformation systémique, l'approche endogène, l'instauration de mécanismes de valeur ajoutée dans les secteurs économiques vitaux et l'innovation dans les méthodes et les financements. En somme, la révision de la LOASP ne se limite pas à un simple exercice législatif, mais s'inscrit dans une dynamique plus large de modernisation et de transformation des politiques publiques sénégalaises, en alignement avec les ambitions de développement durable et de prospérité partagée pour l'horizon 2050.

Étapes-clés du processus de révision de la LOASP et principales leçons apprises

© Préparation de la révision de la LOASP

Les options méthodologiques définies pour conduire le processus comportent des atouts qui sont liés au fait qu'elles s'appuient sur : (i) la valorisation de la complémentarité des compétences dont disposent les institutions et les organisations mises à contribution dans le cadre de l'exercice ; et (ii) une répartition claire des rôles et responsabilités offrant à ces différentes structures la possibilité d'apporter, chacune, une contribution selon son expertise et son expérience. Dans le souci d'effectuer un travail efficace, des documents de travail ont été élaborés par l'IPAR en prélude aux sessions de discussion, afin d'alimenter les échanges sur l'approche méthodologique. Par ailleurs, le Comité ad hoc a tenu plusieurs réunions dans un cadre de retraite, afin de favoriser l'assiduité et la concentration des

participants sur les sujets à débattre. Ces rencontres ont permis d'affiner progressivement la démarche méthodologique qui n'a cependant pas été appliquée de manière rigide sur le terrain. En effet, les équipes ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation en fonction des réalités locales, illustrant ainsi une approche pragmatique et intelligente.

Une des adaptations notables a été l'adoption d'une approche départementale soucieuse d'une meilleure prise en compte des spécificités territoriales et des dynamiques locales. Plutôt que de se limiter à un cadre uniforme, cette approche a offert une flexibilité opérationnelle précieuse pour maximiser la pertinence des consultations. En outre, une autre adaptation significative a consisté à passer de trois à quatre groupes de travail, en scindant la catégorie des «services» en deux groupes distincts. Cette réorganisation a permis de mieux structurer les échanges et d'assurer une meilleure couverture des thématiques abordées lors des concertations.

© Test et affinement de la démarche méthodologique de révision de la LOASP

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la démarche méthodologique de révision de la loi, le dispositif d'animation des ateliers régionaux a été testé dans deux régions dans le but d'établir un bilan permettant, au besoin, de réajuster la démarche, afin de mieux poursuivre l'exercice dans les douze autres régions du pays. L'évaluation des rencontres tests a permis de relever plusieurs points forts qui concernent notamment : (i) la souplesse et la capacité d'adaptation déployées sur le terrain, afin d'ajuster la démarche méthodologique aux contraintes rencontrées ; (ii) le rôle dynamique joué par les organisations de la société civile dans l'information et la mobilisation des communautés de base ; et (iii) l'implication dynamique des services techniques déconcentrés dans la préparation des rencontres et l'animation des consultations citoyennes. Toutefois, le déroulement des ateliers régionaux test s'est heurté à certaines contraintes liées au fait que : (i) les délais courts de préparation des ateliers n'ont pas permis aux organisations de la société civile d'organiser des concertations préalables, en vue de définir des propositions consensuelles ; (ii) l'absence de maîtrise de l'ensemble des financements attendus a engendré des difficultés sur le plan de la logistique ; et (iii) la faible motivation des équipes locales d'animation et de rapportage a entraîné un retard dans la rédaction et la transmission des rapports issus des ateliers régionaux.

Au vu des difficultés rencontrées, des ajustements ont été proposés en mettant l'accent sur la nécessité de : (i) prévoir un temps de préparation suffisant des ateliers régionaux, afin de permettre aux acteurs concernés d'exécuter les tâches planifiées sans précipitation ; (ii) mobiliser et rendre disponible à temps les ressources financières nécessaires pour couvrir la totalité des frais liés à la tenue des rencontres ; (iii) élaborer un guide de conduite des consultations, en vue de rendre l'animation des sessions d'échanges plus dynamique et efficace ; (iv) mettre en place une équipe d'appui au rapportage, en vue de garantir la production de livrables de qualité ; et (v) combiner la démarche consistant à procéder à la révision de la loi d'orientation au fur et à mesure du déroulement des différents types de rencontres avec celle portant sur la rédaction d'une synthèse finale des consensus partagés par la majeure partie des acteurs en ce qui concerne les propositions d'amendement de la loi.

© Déroulement des ateliers régionaux

Le mode de structuration des travaux des consultations régionales a été défini en tenant compte de la volonté de rechercher un consensus élargi à l'ensemble des parties prenantes sur les priorités de la future loi d'orientation. Cette préoccupation a imposé de prendre en considération certaines exigences, notamment : (i) la nécessité de faciliter l'expression des points de vue d'une diversité d'acteurs ; (ii) la mise à niveau de l'ensemble des parties prenantes, afin qu'elles puissent disposer d'une base d'informations commune leur permettant de dresser un bilan de la mise en œuvre de la LOASP ; et (iii) l'équilibre du

rapport des forces entre les parties prenantes, afin de favoriser la pleine participation au débat de toutes les catégories d'acteurs, y compris les moins disposées à s'exprimer en public.

Dans le souci d'adopter une démarche d'animation pédagogique répondant à ces exigences, il a été retenu de structurer les rencontres en quatre temps consacrés à : (i) la mise à niveau des participants sur la LOASP ; (ii) l'établissement du bilan citoyen de la mise en œuvre de la loi ; (iii) la formulation de propositions et de recommandations portant sur le bilan de la mise en œuvre de la LOASP ; (iv) la formulation des messages clés pour le Conseil Supérieur d'Orientation Agro-Sylvo-Pastoral. Alors que les équipes d'appui ont adopté un mode unique de structuration des travaux de concertation, en revanche, elles ont appliqué des démarches d'animation différentes. En effet, elles ont travaillé à des échelles géographiques différentes (département et région), en utilisant des démarches et des techniques d'animation dissemblables. Chacune des options retenues en matière d'échelle d'intervention et d'approche d'animation des consultations citoyennes comporte des avantages et des limites spécifiques dont l'examen permettrait de procéder à un choix éclairé lors des prochains exercices.

Enseignements majeurs tirés du processus

Les entretiens réalisés dans le cadre de la présente étude de capitalisation ont permis de dégager certains enseignements concernant l'appropriation de la loi par les principaux acteurs concernés, le déroulement des consultations conduites pour procéder à sa révision, la maîtrise de l'exercice par les parties prenantes et la contribution qu'elles ont apportées dans la réflexion concertée menée au niveau des régions. En accordant une attention à ces questions, le CERAL souhaite que les leçons apprises soient bien internalisées et constituent des facteurs de succès dans les prochains processus de formulation ou de révision de politiques publiques et de législations. Pour l'essentiel, les enseignements tirés peuvent se résumer comme suit :

- les rencontres ont permis de constater que la LOASP, bien qu'elle soit un cadre de référence des politiques publiques n'est pas bien connue par les parties prenantes censées contribuer à sa concrétisation. Cet état de fait révèle les limites inhérentes aux initiatives de vulgarisation de la LOASP qui se sont appuyées principalement sur le partage de la version électronique du document et la diffusion d'une version résumée traduite dans les langues nationales. Il s'avère nécessaire d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente et plus inclusive de vulgarisation de la version révisée de la loi utilisant divers canaux et impliquant activement les destinataires visés ;
- la volonté de respecter les échéances fixées par les pouvoirs publics a imposé un calendrier contraignant pour la conduite du processus, avec un enchaînement des rencontres à un rythme soutenu. De ce fait, il faut relever un décalage entre la volonté politique de respecter des échéances strictes et la nécessité opérationnelle de garantir une préparation minutieuse des consultations. Une meilleure planification, avec des marges de temps suffisantes pour l'évaluation des actions antérieures et la concertation interne, est essentielle pour assurer une appropriation effective et durable de la LOASP révisée ;
- l'engagement des pouvoirs publics à promouvoir l'inclusion des OPA dans la conduite des processus d'élaboration ou de révision des politiques publiques relatives au secteur rural devrait se traduire par l'option consistant à faire de la qualité de l'implication de ces acteurs un critère déterminant d'évaluation des politiques publiques ;

- la mise à disposition des financements requis a constitué une contrainte pour la gestion autonome du calendrier du processus, ainsi que pour la bonne préparation des consultations. La maîtrise totale des conditions de déroulement des rencontres et de déploiement des équipes d'appui revêt une importance cruciale dans le cadre d'un processus consacré à la mise en place de balises pour le développement agro-sylvo-pastoral. Cette exigence est d'autant plus forte que le processus a été enclenché sur la base de la commande politique d'un État qui se veut souverain. Autrement dit, l'enseignement à tirer est que l'engagement politique, s'il ne se traduit pas en dispositions budgétaires pour une contribution significative de l'État, risque de ne pas se concrétiser ou de dépendre du bon vouloir des donateurs ;

Implication à géométrie variable des parties prenantes

Il convient de souligner que le choix de surreprésenter les producteurs ruraux dans les consultations régionales visait à garantir une diversité d'acteurs et à renforcer la visibilité de leurs propositions. Mais, à l'épreuve on constate que cette stratégie n'a pas pleinement atteint son objectif. En effet, le ressenti exprimé par de nombreux participants sur le déroulement des consultations régionales insiste sur le fait que les organisations d'agriculteurs membres du CNCR ont été les plus fortement représentées lors des consultations citoyennes, au détriment des organisations d'éleveurs, de pêcheurs et d'exploitants forestiers. De plus, la méconnaissance généralisée de la LOASP par les producteurs ruraux, combinée à un manque de préparation des OPA, a limité la qualité des contributions et souligné la nécessité d'une meilleure vulgarisation de la loi.

Des apports caractérisés par la diversité des perspectives définies par les participants

Le processus de révision de la LOASP a marqué une évolution des modes de décision publique dans le sens d'une plus grande prise en compte des points de vue d'une diversité d'acteurs sociaux. Cela s'est traduit par : (i) la mise en place d'un dispositif spécifique d'implication des organisations de la société civile dès le début du processus ; et (ii) l'utilisation d'une combinaison de mécanismes d'implication (consultations citoyennes, rencontres séparées avec divers groupes d'acteurs et concertations thématiques). Toutefois, il n'a pas été possible de valoriser pleinement le potentiel que recèlent ces options méthodologiques en matière d'implication des acteurs sociaux, à cause non seulement des contraintes liées au rythme imprimé au processus, mais aussi de l'impossibilité dans laquelle les OPA se sont trouvées pour mener des concertations internes préparatoires.

S'il est vrai que l'absence de préparation préalable a eu une incidence sur la contribution des participants aux consultations citoyennes, elle n'a cependant pas affecté la richesse des débats. En effet, les travaux de groupe ont révélé la diversité des points de vue développés lors des échanges sur certaines thématiques, notamment celles des services. Les participants ont formulé une gamme diversifiée de propositions, en lien avec les spécificités de leurs systèmes d'activités (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, apiculteurs, artisans, etc.) ou des catégories sociales auxquelles ils appartiennent (femmes, jeunes, leaders religieux, etc.). En ce qui concerne la thématique relative à la profession agricole, les préoccupations exprimées se structurent autour d'axes convergents qui mettent l'accent sur : (i) la reconnaissance et la revalorisation des métiers agricoles et ruraux ; (ii) l'accès à un régime de protection sociale ; (iii) le renforcement du statut des exploitations familiales ; (iv) la sécurisation des droits fonciers des producteurs ruraux ; et (v) l'appui à l'installation des jeunes désireux d'exercer des activités dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

Principaux défis à relever pour mener le processus de révision de la loi à son terme

Les interlocuteurs ont identifié les principaux défis à relever, en vue de mener à bonne fin la révision de la loi, mais aussi de garantir la mise en œuvre effective de sa nouvelle version.

- la nécessité de structurer les engagements autour des domaines d'intervention prioritaires, en veillant à prendre en compte la faisabilité des choix : l'un des facteurs explicatifs du bilan mitigé de la concrétisation de la LOASP est lié à la multiplicité des engagements contenus dans la loi dont le nombre s'élève à cinquante-deux (52). Il n'est pas réaliste de s'attendre à la concrétisation de tous ces engagements, dans un contexte où aucune mesure d'accompagnement et de soutien n'est mise en place. Par conséquent, l'une des grandes leçons à retenir de l'expérience des vingt ans de la LOASP est qu'au lieu d'avoir une loi ambitieuse cherchant à couvrir un vaste champ d'action, il semble plus judicieux de focaliser l'attention sur un noyau de domaines d'intervention prioritaires dont la prise en compte est susceptible d'entraîner un effet de levier sur la productivité, l'efficacité économique et l'équité sociale dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique ;
- l'intérêt de mettre en place des leviers garantissant la concrétisation des engagements souscrits par les différentes parties prenantes : au vu de l'importance des engagements contenus dans la LOASP, il est indispensable de disposer d'un organe institutionnel réellement opérationnel et capable de garantir la mise en œuvre de la loi, en s'inspirant du modèle du Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire (SE-CNSA). Cet organe aurait pour mission, entre autres, d'assurer : (i) la coordination de la mise en œuvre de la loi ; (ii) la préparation des rencontres du CSOASP ; (iii) le suivi et l'évaluation de l'exécution des recommandations et des décisions issues des réunions du CSOASP ; et (iv) la collecte et le traitement des alertes issues de la veille citoyenne mise en place en appui à la concrétisation de la loi ;
- l'impératif de financer la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'État : à première vue, les engagements relatifs aux mécanismes de financement prévus dans le cadre de la LOASP ont été concrétisés avec la création du Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral (FNDASP) qui constitue le bras technique et financier du système national de conseil agricole. Mais, de l'avis de nombreux interlocuteurs, l'efficacité de ce dispositif est limitée, le FNDASP n'ayant pas les moyens qui lui permettraient de prendre en charge le financement du développement du secteur agro-sylvo-pastoral. Dans le même ordre d'idées, certains responsables d'OPA estiment que l'un des principaux facteurs contribuant au blocage de la mise en œuvre de la loi réside dans l'absence d'un plan de financement des engagements qu'elle comporte, en l'occurrence les dispositions programmatiques et les mécanismes de concertation prévus. Pour remédier à cet état de fait, ils formulent deux recommandations principales portant sur : (i) l'inscription d'une allocation budgétaire dédiée à la mise en œuvre de la LOASP dans la loi de finances ; et (ii) l'élaboration et l'exécution d'un plan d'investissement pluriannuel focalisé sur les mesures prioritaires prévues dans la loi ;
- la nécessité d'exécuter une stratégie de vulgarisation et de diffusion de la loi permettant de favoriser son appropriation par les producteurs ruraux : l'enjeu de l'implication des organisations socioprofessionnelles rurales dans le processus de révision, de mise en œuvre et de suivi de la nouvelle version de la loi revêt une importance cruciale, si l'on veut s'assurer que cet instrument de pilotage de la politique de développement rural est acceptable pour les populations concernées. Dans le souci de favoriser son appropriation par l'ensemble des groupes d'acteurs sociaux, il s'avère nécessaire de mettre en œuvre une politique de communication visant à : (i) établir un dialogue permanent entre les différentes parties prenantes de

la loi ; et (ii) appliquer une démarche de vulgarisation et de diffusion du document s'appuyant sur l'utilisation des canaux de communication existants, ainsi que sur la valorisation des nouvelles technologies.

- l'utilité de promouvoir le contrôle citoyen de la mise en œuvre de la loi : soucieuses d'être en mesure d'assurer une fonction de veille sur l'action publique, les organisations socioprofessionnelles rurales souhaitent se doter d'une boussole permettant d'assurer l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre de la loi. Pour progresser dans la voie de la mise en place d'un dispositif efficace de contrôle citoyen, il conviendrait d'utiliser les leviers d'actions suivants : (i) définition concertée d'une grille d'indicateurs conçue comme un outil commun de suivi-évaluation (avec possibilité d'une adaptation aux réalités spécifiques des régions/zones agro-écologiques) ; (ii) capitalisation des expériences locales en matière de veille citoyenne et d'interpellation, en vue d'en tirer des enseignements permettant de construire un dispositif robuste ; (iii) application du principe de subsidiarité permettant de confier la responsabilité de la veille et du suivi de la mise en œuvre de la loi aux OPA dans leurs principales zones d'intervention ; (iv) définition d'un cahier de charges pour l'exercice du contrôle citoyen et renforcement des capacités des agents communautaires chargés de faire fonctionner le système de veille et de suivi ; et (v) mise en place d'un système structuré de remontée des informations collectées sur le terrain pour renforcer la transparence et l'efficacité des politiques publiques.





Mme Yaram Fall

Présidente du collège des femmes du Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) au nom de la Société civile agricole



MASAE

Atelier de lancement de la révision et de l'actualisation de (L.O.A.S.P.H)

le 11 Octobre 2024 Hôtel Radisson Blu à Dakar

Photographie: MOD Communication [MOD.M](#)

1. INTRODUCTION

La révision de la Loi d'orientation Agro-Sylvo Pastorale (LOASP) constitue une étape stratégique pour le Sénégal, offrant l'opportunité d'évaluer les avancées réalisées au cours des deux dernières décennies dans les secteurs agricoles et rural. Cet exercice d'évaluation vise à : (i) apprécier l'impact des politiques déployées ; (ii) mettre en exergue les réussites enregistrées et les difficultés rencontrées ; et (iii) formuler des recommandations en vue d'optimiser l'efficacité des politiques publiques.

Il convient de rappeler que les pouvoirs publics du Sénégal ont adopté en 2004 la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) qui définit, pour les vingt (20) années suivant sa promulgation, le cadre juridique, institutionnel et financier des politiques de développement agricole et rural. A la veille de l'échéance fixée, il a été décidé d'évaluer les résultats générés par la concrétisation des engagements de cette loi. L'établissement du bilan de la mise en œuvre opérationnelle de la LOASP constitue une étape décisive dans le processus impulsé en 2004 dans la mesure où l'exercice a pour objet d'analyser les choix réalisés, en vue d'apprécier les résultats atteints et d'évaluer leur impact ; ce qui permettra de dégager les perspectives pour l'avenir en proposant éventuellement de nouveaux choix, de nouveaux engagements et des mesures d'amélioration.


Créé en 2022, le Comité d'Evaluation, de Révision et d'Actualisation de la LOASP (CERAL) est chargé de coordonner ce processus. En 2024, les nouvelles autorités ont renforcé ce dispositif en instituant un Comité ad hoc, véritable bras opérationnel du CERAL, destiné à assurer le bon déroulement des activités d'évaluation.

Le Think Tank « *Initiative Prospective Agricole et Rurale-IPAR* » qui coordonne le Comité technique s'est vu confier le mandat de réaliser une étude de capitalisation du processus de révision de la LOASP. Cette étude, conduite par une équipe dédiée et encadrée par un comité scientifique restreint, vise à analyser en continu les modalités de mise en œuvre, tout en intégrant les meilleures pratiques et en proposant, le cas échéant, des ajustements stratégiques.

Engagé dans un contexte de changement politique, ce processus de révision constitue une occasion précieuse de renforcer les politiques agro-sylvo-pastorales. Il ambitionne ainsi de répondre efficacement aux enjeux contemporains, en particulier en matière de sécurité alimentaire, de résilience face aux changements climatiques et de développement rural inclusif.



MASAE

Atelier de lancement de la révision et de l'actualisation de (L.O.A.S.P.H)
le 11 Octobre 2024 Hôtel Radisson Blu à Dakar
Photographie: **MOD Communication** 

2. RAPPEL DE LA GENÈSE, DES ATOUTS ET DES ECUEILS DE LA LOASP

2.1. D'une initiative isolée de l'État à une concertation élargie autour de l'élaboration de la LOASP

Au début, l'élaboration de la LOASP a suivi un schéma classique de prise de décision publique. Sur instruction des autorités politiques, un groupe de travail restreint a élaboré un « projet de loi d'orientation agricole » dont les principales orientations traduisaient la vision du Président de la République de l'époque, Maître Abdoulaye Wade ². Cette première version du texte, diffusée en décembre 2003, visait à recueillir les avis et contributions de divers groupes d'acteurs. Cependant, certaines dispositions du projet de loi, influencées par l'idéologie libérale du parti au pouvoir, ont rapidement suscité la controverse. En particulier, l'accent mis sur les exploitations commerciales et industrielles comme moteur du développement agricole, ainsi que les prérogatives élargies accordées au Président de la République en matière d'attribution des terres, ont provoqué une forte opposition au sein de l'opinion publique.

Cette contestation, amplifiée par les médias traditionnels et les médias sociaux, a obligé le gouvernement à réagir. Face à cette situation, une large concertation a été initiée, associant différents acteurs : administration publique, élus locaux, partenaires au développement, organisations paysannes et patronales, ONG, chambres consulaires, etc. Si la plupart de ces groupes ont transmis leurs propositions d'amendements au ministère de l'Agriculture, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) a adopté une approche différente. Exigeant une véritable négociation avec l'État, le CNCR a conduit un processus de consultation approfondi, allant des communautés rurales jusqu'au niveau national, avec une étape intermédiaire régionale. Cette démarche participative a conduit à la rédaction d'une contre-proposition³, fondée sur les résultats des ateliers locaux et régionaux, les concertations par filière et les recommandations issues d'un atelier national.



2 Dans un document d'analyse du processus d'élaboration de la mise en œuvre de la LOASP, Faye, Ba et Diagne (2007) rappellent que « la Présidence de la République a mis en place un groupe de travail qui, pendant l'année 2002 et le début de l'année 2003, a rédigé un avant-projet de Loi d'Orientation Agricole avec l'aide de membres français de la commission franco-sénégalaise sur l'agriculture. Le Ministre de l'Agriculture a été ensuite chargé d'organiser la concertation sur l'avant-projet de loi et [il a souhaité] mener cela dans des délais très courts » (Faye, Ba et Diagne, 2007).

3 La contribution du CNCR a bénéficié de l'appui d'un groupe d'experts mis en place et conduit par Jacques Faye qui a fondé deux ans plus tard le Think Tank Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

2.2. L'écriture collaborative de la loi, source de compromis entre des groupes d'acteurs aux intérêts divergents

Dans le cadre de l'exercice de révision du texte de loi, son intitulé a été modifié, passant de Loi d'Orientation Agricole (LOA) à Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP). Le travail de révision du texte a été réalisé sous l'égide du ministère de l'Agriculture. A cet effet, le ministère a mis en place un comité paritaire comprenant des représentants d'institutions publiques, d'organismes parapublics et d'organisations de la société civile (DAPS, SODETIFEX, SAED et CNCR⁴). Au total, cinquante-cinq (55) commentaires ont été transmis au ministère par plusieurs institutions et acteurs. Ces contributions comprennent essentiellement des propositions de reformulation, des amendements portant sur certaines dispositions et des ajouts. Plutôt que de proposer des modifications, en vue d'une amélioration de certains points spécifiques du document de la LOA, le CNCR a fait le choix de remanier l'ensemble du texte de loi, à travers l'élaboration d'une contre-proposition⁵.

Le comité de rédaction du texte de LOASP a pu travailler dans un climat plus serein, grâce au retrait du texte de la loi du chapitre consacré au foncier. En effet, cette partie du texte était à l'origine de vives tensions entre l'État et les organisations de la société civile, en particulier le CNCR. La question foncière cristallisait les divergences de positions des différents groupes d'acteurs, rendant difficile tout consensus. La décision du Président de la République de retirer ce volet sensible a permis de désamorcer la situation. En effet, cette décision de l'autorité politique a favorisé le déroulement d'un nouveau jeu d'acteurs marqué par le renforcement de la volonté des différentes parties prenantes de faire des concessions mutuelles, afin d'aboutir à des compromis acceptables pour tous. Ce climat constructif a permis de renforcer la dynamique de concessions réciproques, essentielles pour aboutir à une version de la loi plus largement acceptée par tous les acteurs concernés.

2.3. Une évolution importante du document initial à la faveur des négociations entre l'État et le mouvement paysan

En sa qualité de plateforme la plus représentative des organisations paysannes du Sénégal, le CNCR est parvenu à mettre à profit l'importance de son implication dans l'arène publique, son ancrage sur le terrain et ses réseaux d'alliances pour assurer le leadership de la concertation nationale autour du projet de LOA. S'inspirant de son expérience antérieure de conduite d'une réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière, le CNCR a développé une stratégie globale qui a combiné plusieurs leviers d'actions, notamment : (i) l'impulsion d'une réflexion autonome des paysans et d'une concertation des producteurs ruraux à différentes échelles ; (ii) la mobilisation d'une expertise externe associée ; (iii) la formulation de propositions argumentées et largement discutées avec d'autres groupes d'acteurs, en vue de développer des alliances ; et (iv) la mobilisation populaire, afin de peser sur le cours des négociations avec l'État.

Le texte final de la LOASP, fruit des négociations entre l'État et le mouvement paysan, intègre largement les propositions formulées par les OP. L'analyse du processus d'élaboration de la LOASP réalisée par Ruello et Chaboussou (2005)⁶ apporte un éclairage précieux sur les modifications apportées au contenu du texte de loi ainsi que sur les dynamiques d'influence et les interactions entre les différents acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du document. De manière schématique, il convient de retenir que l'évolution du contenu du texte de loi s'est traduite par :

4 Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS), Société de Développement et des Fibres Textiles (SODEFITEX) et Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (SAED).

5 Il convient de noter que l'exercice de réflexion concertée conduit par le CNCR a impliqué l'ensemble des organisations paysannes membres ou non de la plateforme, ainsi que de nombreux conseillers ruraux et régionaux.

6 Ruello, M. et Chaboussou ; A., 2005 : Processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du Sénégal. ISRA/BAME, Réflexions et Perspectives, Vol 6, No 2.

- *le retrait de la disposition la plus controversée du texte de loi, en l'occurrence le chapitre sur le foncier, suite à une contestation vigoureuse du CNCR* : le mouvement paysan a fait valoir deux arguments principaux référés aux dispositions contenues dans la LOA, en soulignant : (i) d'une part, leur remise en cause des principes majeurs de la Loi sur le Domaine National (LDN) ; et (ii) d'autre part, les risques de déstabilisation du système de gouvernance foncière et de conflits potentiels importants résultant de l'octroi de prérogatives très importantes au Président de la République en matière d'attribution des terres relevant du domaine national à des investisseurs privés ;
- *la reformulation de certaines dispositions perçues comme trop générales ou ambiguës, afin de les rendre plus cohérentes et précises* : à titre d'illustration, on pourrait citer les modifications relatives aux objectifs de la loi, aux orientations de la politique de filières et aux mesures de régulation du marché ;
- *l'ajout de nouvelles dispositions consacrées principalement à la reconnaissance des métiers de l'agriculture* : ces dispositions sont complétées par celles relatives à la définition des statuts juridiques des exploitants et exploitations agricoles et au renforcement de la place des organisations paysannes dans les processus décisionnels.

2.4. Un processus de dialogue exigeant entre l'État et la société civile dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

De l'avis de la plupart des observateurs, le processus d'élaboration de la LOASP présente des atouts qui lui confèrent une tonalité originale liée à la qualité des mécanismes d'implication mis en place par les acteurs non gouvernementaux, afin d'influencer la prise de décision publique. L'impulsion d'une dynamique de concertation élargie à l'ensemble des acteurs du développement rural a procuré au processus des avantages importants qui se sont traduits par :

- la rupture par rapport aux processus antérieurs d'élaboration des politiques publiques qui s'appuient dans certains cas de figure principalement sur le personnel technique des départements ministériels concernés (experts chargés de la planification centralisée), alors que dans d'autres, ils sont orientés par les partenaires extérieurs (programmes d'ajustement structurel par exemple⁷) ;
- l'affirmation de l'autonomie du processus qui a mis en exergue la capacité du pays à construire une politique publique sans dépendre des bailleurs de fonds dont le soutien comporte parfois des contraintes (introduction de biais dans les approches, imposition de conditionnalités, obligation de respecter des échéances, etc.) ;
- l'appropriation du processus par les acteurs nationaux qui constitue un gage de l'engagement des différentes parties prenantes dans l'application des dispositions de la LOASP.

2.5. Les faiblesses de consensus formulés dans un langage politiquement correct

Lors des travaux du comité paritaire, les délibérations collectives ont permis, de façon pragmatique, de mettre en pratique l'approche de recherche de compromis, afin d'éviter l'impasse qui résulterait de la manifestation d'un désaccord insurmontable. Sans nier la pertinence d'une telle approche, il faut garder à l'esprit les limites inhérentes au consensus dans les processus de décision publique parce que les attentes croisées qui donnent un sens à l'accord conclu se fondent sur des raisons diverses. De plus, les motivations des

⁷ L'exécution du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) à partir de 1995 a parachevé le démantèlement du système d'administration de l'économie agricole par l'État mis en place entre 1960 et les années 1970.

parties prenantes sont susceptibles d'évoluer d'une manière qui pourrait remettre en cause l'accord trouvé.

Dans le cas spécifique de la LOASP, des désaccords profonds subsistent en raison de la coexistence de deux visions distinctes de l'avenir de l'agriculture sénégalaise. D'une part, la loi promeut le développement de l'entrepreneuriat agricole en mettant l'accent sur des systèmes de production à haut rendement. D'autre part, elle soutient l'agriculture paysanne et les exploitations familiales, considérées comme le socle économique, social et culturel des sociétés rurales. Cependant, elle ne précise ni la manière dont ces deux orientations doivent s'articuler, ni l'ordre de priorité à accorder à chacune d'elles. Faye, Ba et Diagne (2007) font observer que, dans le cadre de la négociation entre l'État et le mouvement paysan, « *le point principal de désaccord a porté sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'entrepreneuriat agricole et à l'agrobusiness. Ces divergences se reflètent dans les chapitres concernant les statuts des exploitations agricoles et dans l'allocation des ressources publiques (finances publiques, foncier, eau) entre les différentes formes d'agriculture. Cette divergence de fond n'a pas été réglée de façon satisfaisante par la loi* ».

De même, les rédacteurs du texte de loi se sont abstenus de choisir l'option économique qu'il aurait fallu promouvoir pour développer le secteur agricole et rural : option économique interventionniste (fourniture de crédit et distribution de semences et de matériel agricole aux paysans par des institutions publiques) versus option économique libérale (contrôle et régulation du secteur agricole par des institutions décentralisées, des organismes privés et la société civile, transparence des marchés et compétitivité, création de filières et d'entreprises agricoles en fonction des besoins du marché)⁸.

2.6. La mise en œuvre de la LOASP à l'épreuve d'un faisceau de difficultés

L'atteinte des objectifs de la LOASP et la concrétisation des engagements souscrits par les différentes parties prenantes se sont heurtées à la réalité d'un contexte politique peu favorable à cause de l'absence manifeste d'intérêt des pouvoirs publics pour leur réalisation. En effet :

- après la promulgation de la LOASP, le gouvernement du Président Abdoulaye Wade a relégué la loi au second plan pour focaliser ses efforts sur le « Plan Retour Vers l'Agriculture–REVA⁹ » dont la stratégie d'intervention laisse les exploitations familiales sur le bord du chemin, en orientant les appuis exclusivement vers les exploitations commerciales et industrielles¹⁰ ;
- au lendemain de l'alternance survenue en 2012, le gouvernement du Président Macky Sall a mis en place la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF), en lui confiant la mission de « conduire toutes les études relatives à l'occupation du domaine de l'État et du domaine national », sans accorder un intérêt au processus de la LOASP¹¹.

8 Malgré les professions de foi libérale, la démarche adoptée par les gouvernements successifs mis en place par le Président Wade a instauré un système d'administration de l'économie agricole par l'État : distribution des intrants et du crédit, subvention des intrants et des prix, mise en œuvre de programmes spéciaux dédiés à la relance des productions vivrières (maïs, manioc, sésame et bissap).

9 Il faudrait relever une « *bizarrierie* » qui a consisté à mettre de côté une loi d'orientation inclusive et inscrite dans la durée au profit d'un plan « court-termiste ».

10 « Les négociations sur la LOASP ont été une confrontation entre le CNCR et l'État sur leurs visions de l'agriculture et du monde rural. Cette confrontation a continué lors des négociations sur la mise en œuvre de la loi. Pour l'essentiel, cette confrontation a porté sur la place et le rôle de l'agriculture familiale et du monde rural dans les politiques publiques (...). Il s'agissait de savoir si l'État [s'engageait] à donner à l'agriculture familiale les moyens de se transformer et de se moderniser ou si on devait la laisser mourir à petit feu. Il s'agissait aussi de savoir si allait continuer à traiter les ruraux comme des citoyens de seconde zone. (...) Ces questions n'étaient pas nouvelles. Avant l'alternance politique de 2000, il y avait des partisans de l'agriculture d'entreprise et de l'agrobusiness. Ce qui était nouveau, c'est que le discours sur l'agriculture d'entreprise et l'agrobusiness était devenu le discours officiel de l'État et que des décisions étaient adoptées dans ce sens » (Faye et al., 2007).

11 Les raisons que le Président Macky Sall a avancées pour incriminer le document de politique foncière qui lui a été soumis et justifier sa non approbation ne figurent nulle part dans le document qui lui a été remis par la CNRF.

En plus du manque de volonté politique au plus haut niveau, la dynamique de mise en œuvre de la LOASP a été entravée par les facteurs de contingence liés aux remaniements ministériels fréquents, au calendrier électoral, à l'insuffisance des ressources financières disponibles, à l'absence d'un cadre de suivi et d'évaluation et aux difficultés à mobiliser les compétences nécessaires.



3. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE REVISION DE LA LOI ET DU CADRAGE DE L'EXERCICE DE SA CAPITALISATION

Pour rappel, en août 2022 l'ancien régime avait initié le processus d'évaluation de la mise en œuvre de la LOASP. Poursuivant cette dynamique, le nouveau Président de la République, élu en mars 2024, a instruit le ministère chargé de l'agriculture de procéder à la révision de la LOASP (Conseils des ministres des 08 mai et 14 août 2024). Cette initiative s'inscrit dans le cadre plus large du projet de transformation systémique porté par les nouvelles autorités politiques, en phase avec la « Vision Sénégal 2050 » qui vise à réorienter l'économie nationale, en instaurant des mécanismes porteurs de valeur ajoutée dans les secteurs clés comme l'agriculture, l'élevage, les services et l'industrie.

L'ambition de la stratégie nationale de développement 2025-2029 est de bâtir, à l'horizon 2050, « un Sénégal Souverain, Juste et Prospère ». Cette stratégie prône une transformation systémique basée sur un développement endogène tiré par les ressources et les potentialités des terroirs, à travers notamment le développement de moteurs de croissance. Elle préconise des réformes stratégiques dans plusieurs domaines dont celui de la gestion foncière, avec pour objectif de favoriser : (i) la sécurisation des droits fonciers des populations urbaines et rurales ; (ii) la promotion des revenus locatifs sur le foncier rural ; (iii) la facilitation de l'investissement privé dans l'agriculture ; et (iv) le développement des agropoles et des partenariats public-privé pour améliorer la productivité par les services agricoles.

Sur un autre plan, le processus de révision de la LOASP bénéficie d'un contexte favorable, marqué par une maturité accrue des organisations de la société civile en matière de dialogue politique avec l'Etat. Fortes de leur expérience, ces organisations disposent désormais des compétences nécessaires pour porter un regard critique sur la mise en œuvre de la LOASP, en identifiant les succès, les erreurs et les leçons apprises pour orienter les futures actions publiques vers une efficacité accrue.

3.1. Démarche inclusive de conduite de la révision de la LOASP combinant plusieurs modalités d'échanges

Pour réaliser l'évaluation de la mise en œuvre de la LOASP et élaborer une nouvelle loi plus adaptée aux enjeux et défis de l'heure, les pouvoirs publics ont créé, par l'arrêté ministériel 024053 du 19/08/2022, une structure dénommée « *Comité d'évaluation, de révision et d'actualisation de la LOASP (CERAL)* ». Ensuite, un Comité ad hoc a été ensuite créé au sein du CERAL en mai 2024 et placé sous l'égide du Secrétaire d'État aux Coopératives et à l'Encadrement Paysan. Ce Comité regroupe en son sein des institutions publiques, des OSC et des agences de coopération : Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques Agricoles (DAPSA), Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral (FNDAPS), Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR), Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), Environnement Développement Action pour la Protection Naturelle des Terroirs (ENDA PRONAT), Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) et Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). En plus de la facilitation du processus de révision de la LOASP, le Comité ad hoc est chargé de préparer la tenue de la réunion du Conseil Supérieur d'Orientation Agro-Sylvo-Pastoral (CSOASP) qui sera présidée par le Président de la République.

Dès l'entame de ses activités, le Comité ad hoc a pris l'option de co-construire une approche méthodologique appropriée au regard des enjeux qui sous-tendent la révision de la LOASP. Les réflexions concertées et les échanges ont permis de définir une approche

méthodologique inclusive qui combine plusieurs démarches complémentaires : (i) les consultations régionales ; (ii) les concertations thématiques ; et (iii) les consultations avec certains groupes d'acteurs.

La valeur ajoutée de l'approche méthodologique préconisée réside dans le fait qu'elle met l'accent sur la prise en compte des exigences suivantes :

- inscrire le processus de révision de la LOASP dans le prolongement des initiatives similaires antérieures (démarche d'implication des citoyens dans la réflexion sur la réforme des institutions, concertation entre la CNRF et divers groupes d'acteurs sur la réforme foncière, etc.), en vue de valoriser les acquis enregistrés et de prendre en considération les enseignements tirés ;
- construire des consensus forts sur les enjeux et les défis à prendre en compte dans le cadre de la révision de la loi, en veillant à intégrer les préoccupations d'une diversité d'acteurs ;
- obtenir l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes au contenu de la loi révisée, en vue de garantir une appropriation basée sur un engagement conscient.

Le processus de concertation avec les parties prenantes repose sur des principes directeurs qui s'articulent autour des critères de qualité de la démarche participative développée, à savoir :

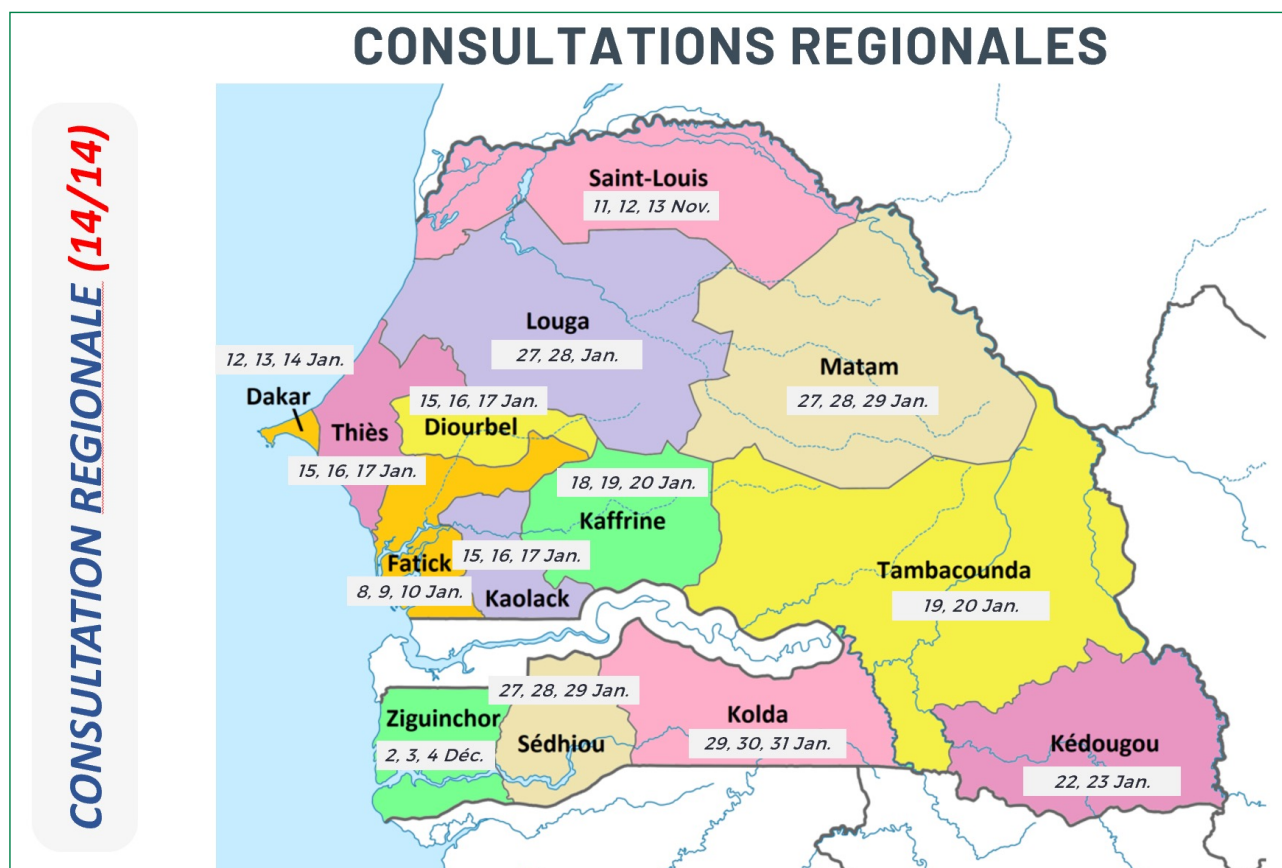
- l'impartialité dans la conduite des concertations avec les parties prenantes ;
- l'inclusivité du processus permettant de garantir la prise en compte des points de vue d'une diversité d'acteurs ;
- le respect de la diversité des contributions des parties prenantes et la transparence du processus de rapportage ;
- l'adoption de modalités hybrides de rencontre offrant à un plus grand nombre d'acteurs la possibilité d'y participer ;
- l'engagement des parties prenantes à s'impliquer dans la mise en œuvre de la loi révisée.

3.1.1. Rencontres régionales sous format de consultations citoyennes suivies d'une réunion du comité régional de développement regroupant les acteurs institutionnels

Conformément à la démarche méthodologique définie, les consultations régionales ont été jalonnées par les deux étapes suivantes :

1. la phase préparatoire qui est consacrée à la sensibilisation des acteurs concernés et à la préparation de l'atelier régional. A cet effet, l'accent est mis sur : (i) l'information des parties prenantes sur le contenu de la LOASP et les enjeux liés à sa révision; (ii) la sensibilisation des acteurs sur la nécessité de recourir à une approche inclusive prenant en compte la dimension de genre et celle de la diversité générationnelle ; et (iii) l'implication des services techniques déconcentrés et des OSC dans la mobilisation des participants à l'atelier régional ;
2. la phase de l'organisation de l'atelier régional qui est structurée en deux parties : (i) une première partie étalée sur deux jours et dédiée à des consultations citoyennes impliquant les représentants des différents groupes de producteurs ruraux ; et (ii) une deuxième partie d'une durée d'un jour consacrée à la tenue d'une session spéciale du Comité Régional de Développement (CRD) devant examiner les éléments saillants du bilan citoyen de la mise en œuvre de la LOASP et les propositions formulées pour sa révision.

Dans le souci de renforcer la place des acteurs du secteur primaire dans les rencontres régionales et leur poids dans le processus de révision de la loi, le Comité ad hoc a fixé à 80 % le seuil de leur représentation dans la liste des participants aux consultations citoyennes¹². Les 20 % de participants restants sont réservés aux autres acteurs intervenant dans la région, en l'occurrence les services techniques déconcentrés, l'administration territoriale, le secteur privé, les projets et programmes, ainsi que les structures de formation professionnelle et de recherche. Le nombre des participants a été fixé au moins à cent cinquante (150) personnes par région.



Source : IPAR, 2025

3.1.2. Concertations thématiques

En parallèle aux ateliers régionaux, des réflexions et discussions ont été menées sur certaines thématiques spécifiques qui méritent de faire l'objet d'un approfondissement. L'attention accordée à ces questions se justifie par le fait qu'elles s'inscrivent dans l'écosystème de la LOASP et revêtent une importance cruciale. Il s'agit des thématiques suivantes : (i) la modernisation des exploitations familiales agricoles, sylvicoles, de pêche et d'élevage ; (ii) le financement du secteur agro-sylvo-pastoral et la gestion des risques ; (iii) le nexus eau-terre-forêt-énergie dans un contexte de changement climatique ; (iv) le pastoralisme ; et (v) la cogestion des pêcheries artisanales dans un contexte d'exploitation du pétrole et du gaz.

Des termes de référence ont été élaborés pour chaque thématique. Les discussions ont été alimentées par une note de cadrage complétée par des témoignages de personnes ressources ou par l'organisation d'un panel d'échange entre des experts, des responsables d'institutions de développement et des leaders d'organisations de la société civile.

¹² Ainsi, il a été décidé de faire participer majoritairement les représentants des OP et des OSC, en veillant à encourager la prise en compte des critères de genre et de génération, mais aussi les préoccupations liées à la diversité des filières et des zones géographiques.

3.1.3. Consultation avec différents groupes d'acteurs

Le Comité ad hoc a organisé une série de concertations avec certaines catégories d'acteurs choisies au regard de leur rôle potentiel dans la mise en œuvre de la loi ou de la contribution de leurs activités à la promotion du secteur agro-sylvo-pastoral. Les groupes d'acteurs ciblés sont les suivants : (i) les jeunes ; (ii) la presse ; (iii) les femmes ; (iv) le secteur privé ; (v) les personnes handicapées ; (vi) les consommateurs ; (vii) les acteurs de la pêche ; et (viii) l'Assemblée Nationale.

3.1.4. Atelier national de validation

Il est prévu au terme du processus, d'organiser un séminaire national de validation ayant pour objectif de : (i) restituer les éléments saillants des contributions des parties prenantes ; (ii) présenter l'analyse des modifications contenues dans la nouvelle version de la loi ; et (iii) susciter des échanges sur le projet de LOASP révisée, en vue de recueillir des propositions d'amendement.

3.2. Accompagnement des acteurs dans la capitalisation de leurs pratiques d'implication dans le processus de révision de la loi

Le présent exercice de capitalisation vise à générer des connaissances portant sur la conduite du processus de révision de la LOASP, notamment : (i) le déroulement du processus, ainsi que ses modalités de pilotage et d'animation ; (ii) les points forts et points faibles de l'implication des groupes d'acteurs dans la concertation ; (iii) les activités de communication mises en œuvre pour accompagner le processus ; (iv) la contribution apportée par les différentes parties prenantes ; (v) les défis rencontrés dans le cadre de la révision de la loi ; et (vi) les enseignements utiles pour améliorer le contenu de la nouvelle loi et garantir l'efficacité de sa mise en œuvre. En somme, cet exercice de capitalisation se veut un outil stratégique permettant de tirer parti des expériences passées pour façonner une LOASP plus adaptée, plus inclusive et mieux outillée pour répondre aux défis actuels et futurs du secteur agro-sylvo-pastoral au Sénégal.

L'exercice de capitalisation s'est attaché à analyser des pratiques développées par les différents groupes d'acteurs impliqués dans les différentes rencontres, en l'occurrence les consultations citoyennes et les rencontres des CRD. Il a mis l'accent sur l'analyse des perceptions des parties prenantes sur la représentation des différents groupes d'acteurs dans les consultations, ainsi que sur la contribution qu'ils ont apportée. Les données ont été collectées à l'aide d'une trame semi-directive préparée préalablement par l'équipe chargée de la capitalisation et comprenant des questions communes à l'ensemble des interlocuteurs et des questions spécifiques. Au total, quarante-six (46) entretiens ont été réalisés avec des acteurs résidant à Dakar et dans les régions.

Le choix des interlocuteurs ciblés pour la collecte des données a été fait en prenant en compte leur appartenance institutionnelle ou organisationnelle à l'échelle nationale (administration centrale, institutions de recherche et de formation, organisations de la société civile et groupes d'acteurs spécifiques) et décentralisée ou déconcentrée¹³ (administration territoriale, services techniques déconcentrés, organisations socioprofessionnelles rurales, collectivités territoriales et secteur privé). Les témoignages recueillis ont été essentiellement d'ordre qualitatif et axés sur le déroulement du processus de révision de la loi (apports fournis aux différentes étapes qui ont jalonné le processus, qualité de l'implication des divers groupes d'acteurs, défis identifiés et points d'amélioration proposés).

Il convient de mentionner que la révision de la LOASP est l'un des premiers exercices d'envergure réalisés dans le domaine de la prise de décision publique depuis l'adoption du

¹³ Pour réaliser les entretiens aux échelles décentralisées, nous avons choisi une région dans chacune des six zones agro-écologiques du pays. Ainsi, des entretiens ont été menés avec certains interlocuteurs en marge des ateliers régionaux tenus à Fatick, Thiès, Matam et Louga. En ce qui concerne les interlocuteurs ciblés dans les régions de Ziguinchor et de Louga, les entretiens ont été menés en ligne.

référentiel « Sénégal 2050 ». Ce processus offre une opportunité unique de tirer parti des enseignements issus de cette révision pour renforcer la cohérence et l'efficacité des autres politiques sectorielles.

En effet, la capitalisation du processus de révision de la loi offre permet non seulement de documenter les bonnes pratiques et les défis rencontrés, mais aussi de les intégrer dans l'actualisation de plusieurs politiques sectorielles, afin de les mettre en cohérence avec la nouvelle vision prônée qui met l'accent sur la transformation systémique, l'approche endogène, l'instauration de mécanismes de valeur ajoutée dans les secteurs économiques vitaux et l'innovation dans les méthodes et les financements. En somme, la révision de la LOASP ne se limite pas à un simple exercice législatif, mais s'inscrit dans une dynamique plus large de modernisation et de transformation des politiques publiques sénégalaises, en alignement avec les ambitions de développement durable et de prospérité partagée pour l'horizon 2050.



4. ETAPES-CLES DU PROCESSUS DE REVISION DE LA LOI ET IDENTIFICATION DES PRINCIPALES LEÇONS APPRISSES

4.1. Préparation de la révision de la LOASP

Le CERAL mis en place pour conduire le processus d'évaluation et de révision de la LOASP n'est pas devenu immédiatement opérationnel à cause de son caractère pléthorique¹⁴. Dans le souci de redynamiser la structure, un Comité ad hoc regroupant un noyau réduit d'institutions publiques et d'organisations comprenant le CNCR, ENDA-PRONAT et IPAR a été créé. Ensuite, le processus de révision de la LOASP a fait l'objet d'une cérémonie officielle de lancement le 11 octobre 2024 sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté Alimentaire et de l'Elevage (MASAE).

Un examen attentif des options méthodologiques définies par le Comité ad hoc dans le cadre du processus de révision de la loi permet de constater qu'elles comportent des avantages importants. Ces atouts sont liés au fait qu'elles s'appuient sur la valorisation de la complémentarité des compétences dont disposent les institutions et les organisations mises à contribution dans le cadre de l'exercice ; ce qui permet de favoriser une collaboration réussie pour la conduite à terme du processus. A cela s'ajoute une répartition claire des rôles et responsabilités offrant à ces différentes structures la possibilité non seulement d'avoir une vision partagée des objectifs collectifs à atteindre, mais aussi d'apporter, chacune, une contribution selon son expertise et son expérience.

Les discussions et réflexions préliminaires sur la démarche méthodologique ont focalisé l'attention sur certaines questions importantes, notamment : (i) les voies et moyens devant permettre de ne laisser personne de côté dans les concertations sur l'actualisation de la loi ; (ii) l'identification de thématiques devant faire l'objet d'un approfondissement, compte tenu de leur importance au regard des défis persistants ou émergents qui doivent être pris en charge dans le cadre de l'application de la nouvelle loi ; et (iii) les modalités de concertation avec certains groupes d'acteurs devant être choisis en tenant compte de la spécificité de leurs préoccupations et/ou de l'impact de leurs activités sur le développement du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

Dans le souci d'effectuer un travail efficace, des documents de travail ont été élaborés par l'IPAR en prélude aux sessions de discussion, afin d'alimenter les échanges sur l'approche méthodologique. Par ailleurs, le Comité ad hoc a tenu plusieurs réunions dans un cadre de retraite, afin de favoriser l'assiduité et la concentration des participants sur les sujets à débattre. Ces rencontres ont permis d'affiner progressivement la démarche méthodologique, à travers l'élaboration de propositions relatives à : (i) l'articulation entre la phase de préparation et celle de la tenue des consultations régionales ; et (ii) la révision de la liste des thématiques à approfondir dont le nombre est passé de douze (12) à cinq (05) et l'amélioration de la formulation des thèmes retenus.

¹⁴ Le CERAL est composé d'un comité de pilotage élargi à l'ensemble des institutions directement ou indirectement impliquées dans la mise en œuvre de la politique de développement rural, à savoir les représentants de la Présidence de la République, du Secrétariat Général du gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Conseil Economique, Social et Environnemental, du Haut Conseil des Collectivités territoriales, du Haut Conseil du Dialogue Social, de tous les ministères et secrétariats d'Etat, des faitières des organisations professionnelles agricoles, des interprofessions des filières, du secteur privé, de la société civile, des syndicats du secteur primaire et des partenaires techniques et financiers. Du point de vue opérationnel, le CERAL s'appuie sur : (i) deux (02) commissions thématiques de travail ; (ii) sept (07) panels ministériels ; et (iii) trois (03) groupes d'acteurs.

Encadré n° 1 : Prise en compte de la nécessité de créer un espace d'échanges fructueux entre les acteurs clés impliqués dans les ateliers régionaux

Le Comité ad hoc a prévu de déployer, en amont des ateliers régionaux, un ensemble d'activités de sensibilisation destinées à mobiliser les acteurs concernés par la révision de la LOASP. Ces actions de sensibilisation visent à renforcer la participation et l'efficacité des parties prenantes lors de consultations participatives et inclusives. A cet effet, le comité s'appuie sur un réseau d'acteurs stratégiques, notamment les services techniques déconcentrés, les points focaux du Groupe de Dialogue Social et Politique (GDSP), les membres du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS) et de la Dynamique pour une Transition Agroécologique au Sénégal (DyTAES), ainsi que les représentants de divers groupes d'acteurs. L'enjeu vise à créer un environnement favorable au recueil des points de vue des parties prenantes, mais aussi à la prise en compte de leurs préoccupations, attentes et propositions.

Le programme de travail, qui comprend les consultations citoyennes et la session spéciale du Comité Régional de Développement (CRD), a été conçu de manière à permettre aux participants d'échanger sur les questions importantes et opportunes concernant : (i) les orientations des politiques publiques en cours d'élaboration (Plan Stratégique de Développement et de Souveraineté Alimentaire, plan de promotion des coopératives, etc.) ; (ii) le bilan de la mise en œuvre de la LOASP ; (iii) la configuration et le contenu du projet de loi d'orientation en cours de révision ; et (iv) la feuille de route relative à la tenue de la réunion du CSOASP. Ainsi, cette démarche vise à garantir une consultation large et inclusive, permettant de co-construire une loi mieux adaptée aux réalités du terrain et plus en phase avec les aspirations des acteurs locaux et nationaux.

L'atelier organisé à Saly en août 2024 auquel ont pris part les représentants des ministères chargés de l'environnement et des pêches a marqué un jalon important dans la consolidation d'une méthodologie renforçant les capacités du CERAL en matière de pilotage du processus de révision de la LOASP et d'animation des concertations planifiées. En effet, cette rencontre a permis de : (i) finaliser la méthodologie de conduite des ateliers régionaux, des concertations thématiques et des consultations entre le Comité ad hoc et certains groupes d'acteurs, en prenant en compte les attentes des autorités gouvernementales ; (ii) planifier la logistique nécessaire pour réaliser les activités prévues ; (iii) examiner le programme de communication devant accompagner la révision de la loi ; et (iv) élaborer la feuille de route détaillée du processus devant conduire à la tenue de la réunion du CSOASP.

Bien que cet atelier ait joué un rôle essentiel dans la définition d'une méthodologie structurée pour la révision de la LOASP, il est important de noter que cette démarche méthodologique n'a pas été appliquée de manière rigide sur le terrain. En effet, les équipes ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation en fonction des réalités locales, illustrant ainsi une approche pragmatique et intelligente.

Une des adaptations notables a été l'adoption d'une approche départementale soucieuse d'une meilleure prise en compte des spécificités territoriales et des dynamiques locales. Plutôt que de se limiter à un cadre uniforme, cette approche a offert une flexibilité opérationnelle précieuse pour maximiser la pertinence des consultations.

En outre, une autre adaptation significative a consisté à passer de trois à quatre groupes de travail, en scindant la catégorie des «services» en deux groupes distincts. Cette réorganisation a permis de mieux structurer les échanges, de clarifier les rôles et responsabilités de chaque partie prenante, et d'assurer une meilleure couverture des thématiques abordées lors des concertations.

Ces ajustements méthodologiques illustrent bien la démarche proactive adoptée par les équipes sur le terrain. Elles ont su conjuguer rigueur méthodologique et souplesse opérationnelle, en vue de répondre efficacement aux besoins spécifiques de chaque contexte départemental. Cette capacité à s'adapter, tout en restant aligné sur les objectifs globaux du processus de révision a été un facteur clé de succès pour garantir l'inclusivité et l'efficacité des consultations engagées.

Encadré n° 2 : Elaboration d'une stratégie de communication institutionnelle pour accompagner la révision de la LOASP

Principaux enjeux identifiés :

- assurer une information claire et complète sur la LOASP auprès des acteurs institutionnels, des OPA, du secteur privé, ainsi que des partenaires techniques et financiers ;
- mettre en œuvre une approche multi-acteurs pour renforcer la participation et l'implication de toutes les parties prenantes.

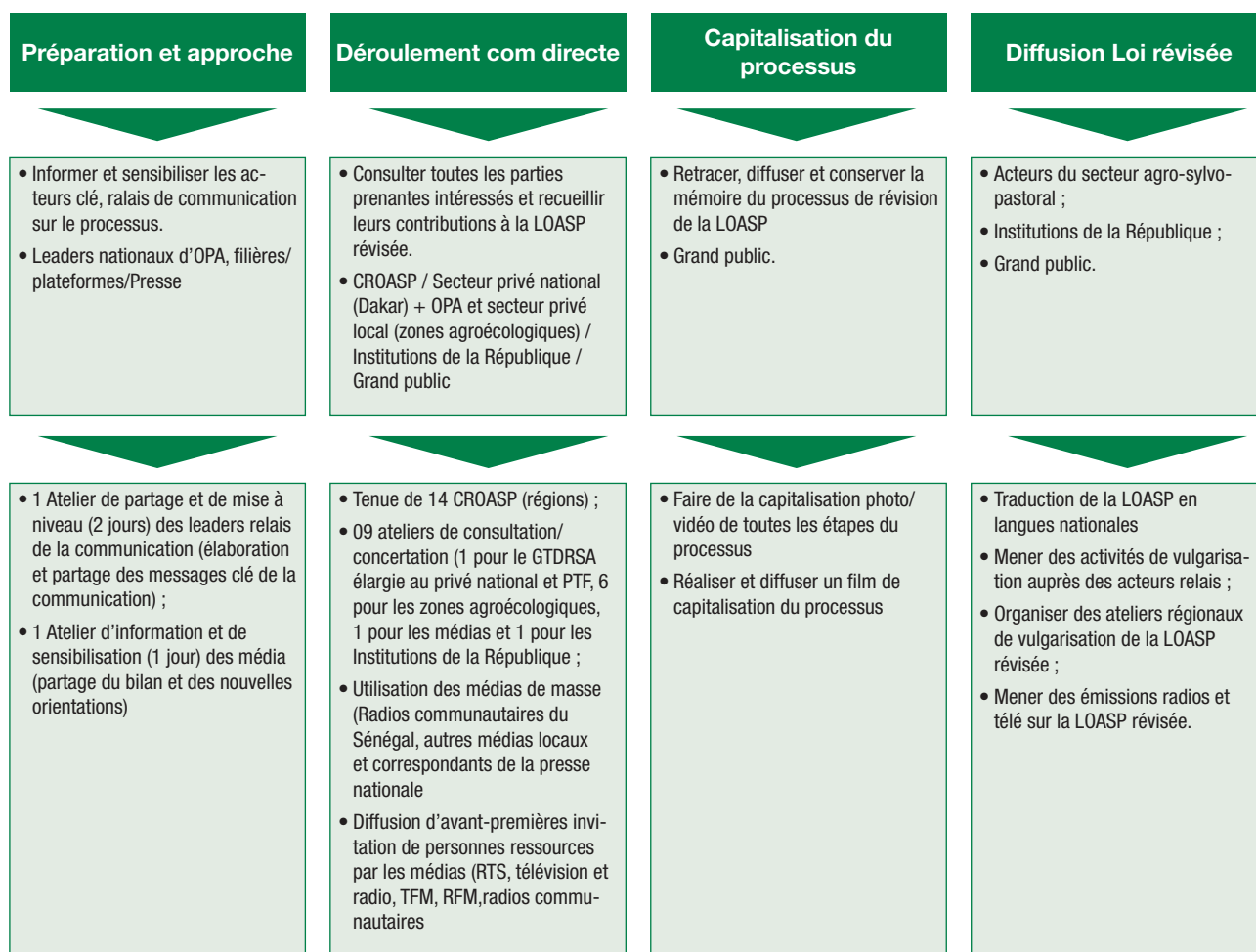
Défis à relever :

- bâtir la confiance et obtenir l'adhésion des divers groupes d'acteurs concernés par le processus de révision ;
- garantir la lisibilité et la visibilité des activités mises en œuvre tout au long du processus ;
- favoriser une appropriation effective de la LOASP révisée par toutes les parties prenantes, du local au global.

Objectifs poursuivis :

- **objectif général** : Concevoir et mettre en œuvre une stratégie globale de communication pour faciliter l'information, la sensibilisation et la concertation autour du processus de révision de la LOASP et de sa mise en œuvre.
- **objectifs spécifiques** : (i) informer les principaux acteurs et recueillir leurs avis et suggestions sur la LOASP ; (ii) informer et requérir le soutien des leaders d'opinion et de la presse pour l'accompagnement du processus et le portage des messages sur la LOASP ; (iii) faire un plaidoyer auprès des grandes institutions de l'État pour le soutien au processus ; (iv) aider à une bonne compréhension, diffusion et appropriation de la LOASP révisée.

Principales phases de la communication :



Source : Cadrage stratégique de la communication, 2024

Deux autres événements importants ont jalonné la phase de préparation de la révision de la LOASP, à savoir :

- la tenue les 4 et 5 octobre 2024 à Thiès d'un atelier méthodologique animé par le Comité ad hoc et qui a regroupé principalement les institutions d'appui au processus de révision de la loi et les représentants du GDSP, du CRAFS et de la DyTAES : cette rencontre d'imprégnation des acteurs de terrain sur le processus de révision de la LOASP a permis de les outiller, afin que chacun d'eux puisse assumer ses responsabilités individuelles et sa part de contribution collective dans la préparation des concertations régionales. Les points focaux du GDSP ont été invités à travailler en étroite collaboration avec les DRDR, les autres services techniques compétents et les autres OSC présentes dans leurs régions, afin de prendre en charge la préparation logistique des rencontres et de partager les outils conçus à l'attention des équipes locales d'animation. Les responsables régionaux du CNCR ont bénéficié d'un renforcement de capacités pour préparer l'exercice de bilan citoyen de la LOASP ;
- le développement de systèmes de communication entre le niveau national et les acteurs régionaux : pour faciliter les échanges d'informations entre le niveau central et les échelles déconcentrés, plusieurs systèmes de communication ont été mis en place, notamment : (i) l'envoi de correspondances par le Ministre chargé de l'agriculture aux différents gouverneurs de régions ; (ii) l'envoi d'informations par la Cellule d'Appui Technique du CNCR aux responsables des CRCR dans les régions ; et (iii) les échanges de messages entre les institutions d'appui membres du Comité ad hoc et les « Task Force » régionales et départementales.

Encadré n° 3 : Communication entre le niveau central et les régions

En ce qui concerne les systèmes de communication qui ont été utilisés, il convient de mentionner les éléments suivants :

© Communication entre le ministère chargé de l'agriculture et l'administration territoriale

Suite à la validation de l'approche méthodologique de conduite du processus, le ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté Alimentaire et de l'Élevage a officiellement informé les Gouverneurs de l'instruction présidentielle relative à la révision de la LOASP et à la préparation du CSOASP. La première correspondance ne contenait pas d'indications précises sur les modalités d'organisation des consultations régionales. Cela a entraîné une certaine confusion. Dans une région par exemple, dès réception de la lettre, le Gouverneur a organisé une consultation, sans attendre les directives du Comité technique.

Après la phase test des ateliers régionaux et la stabilisation de la méthodologie (documents de travail, agenda des consultations, contenu technique, programmation des consultations), une deuxième correspondance plus détaillée et personnalisée a été envoyée aux Gouverneurs. Celle-ci précisait le format des consultations (durée étalée sur trois jours dont deux consacrés à une consultation citoyenne) et le point focal à contacter au niveau central (Dr Cheikh Oumar Ba, Coordonnateur technique). L'envoi de ces lettres a facilité la mise en place des Task Force régionales, l'organisation de réunions préparatoires (en ligne et en présentiel), le partage d'informations sur les sources de financement et le soutien logistique.

© Communication entre le CNCR et les responsables des CRCR

Le CNCR a joué un rôle crucial dans la mobilisation des acteurs de la société civile, à travers les CRCR¹⁵. Ces derniers, en qualité de membres des Task Forces régionales, ont assuré la mobilisation des organisations de la société civile et la facilitation du dialogue avec les Gouverneurs, renforçant ainsi leur engagement dans le processus. Ils ont développé une collaboration étroite avec les différentes plateformes, notamment celles mises en place par le GDSP, la DyTAES et le CRAFS.

© Communication entre les structures mobilisées et les Task force régionales et départementales

Dans le souci de fluidifier les échanges, plusieurs actions ont été mises en place, notamment :

- la création de groupes WhatsApp sur demande du niveau central, afin d'assurer une communication réactive ;
- l'établissement d'un contact permanent entre le Coordonnateur technique et les points focaux régionaux (DRDR et CRCR) ;
- l'organisation de plusieurs réunions d'information et de préparation des rencontres¹⁶ ;
- la mise en place d'équipes d'animation et de rapportage incluant des acteurs régionaux et locaux.

¹⁵ Il convient de mentionner que les CRCR de Saint-Louis et Ziguinchor ont participé à la retraite d'approfondissement de la méthodologie des consultations qui a été organisée par le niveau central.

¹⁶ Lorsqu'ils arrivent dans une région ou un département, les membres du Comité technique organisent une réunion en présentiel avec la Task Force, en vue de faire le point sur la préparation des rencontres (liste des participants, implication des autorités locales, restauration, lieu, logistique) et apporter, les ajustements nécessaires, au besoin,

4.2. Test et affinement de la démarche méthodologique de révision de la LOASP

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la démarche méthodologique de révision de la loi, il a été retenu de tester le dispositif d'animation des ateliers régionaux dans deux régions (celles de Saint-Louis et de Ziguinchor¹⁷), avant d'établir un bilan permettant, au besoin, de réajuster la démarche, afin de mieux poursuivre l'exercice dans les douze autres régions du pays. En raison de contraintes imprévues, il n'a pas été possible d'appliquer le schéma initialement défini pour mener les consultations citoyennes à deux échelles géographiques différentes (échelle régionale dans l'une des régions ciblées et niveau départemental dans l'autre région), afin de procéder à une analyse comparative en termes de moyens nécessaires, de temps alloué aux échanges et de résultats obtenus.

Les ateliers test se sont tenus en mi-novembre et début décembre 2024. L'évaluation de ces rencontres a permis de relever plusieurs points forts du dispositif de pilotage et d'animation des rencontres qui concernent notamment : (i) la souplesse et la capacité d'adaptation déployées sur le terrain, afin d'ajuster la démarche méthodologique aux contraintes rencontrées (transfert du lieu de la rencontre de Saint-Louis à Podor sur recommandation des autorités administratives par exemple) ; (ii) le rôle dynamique joué par les organisations de la société civile dans l'information et la mobilisation des communautés de base (appui à l'identification des participants, distribution des invitations, etc.) ; (iii) l'implication dynamique des services techniques déconcentrés dans la préparation des rencontres et dans l'animation des consultations citoyennes ; et (iv) la zone connaissance de la région de Saint-Louis a facilité la délocalisation de la concertation à Podor.

Toutefois, le déroulement des ateliers régionaux test s'est heurté à certaines contraintes liées au fait que : (i) des difficultés de communication entre le ministère chargé de l'agriculture et l'administration territoriale ont émaillé parfois la phase de préparation des ateliers régionaux, notamment à Saint-Louis¹⁸ et Fatick ; (ii) les délais courts de préparation des ateliers n'ont pas permis aux organisations de la société civile d'organiser des concertations préalables, en vue de définir des propositions consensuelles ; (iii) l'absence de maîtrise de l'ensemble des financements attendus (non-respect par certains projets de leur engagement à contribuer au financement du processus) a engendré des difficultés sur le plan de la logistique ; et (iv) la faible motivation des équipes locales d'animation et de rapportage a entraîné un retard dans la rédaction et la transmission des rapports issus des ateliers régionaux.

Au vu des difficultés rencontrées, des ajustements ont été proposés en mettant l'accent sur la nécessité de : (i) prévoir un temps de préparation suffisant des ateliers régionaux, afin de permettre aux acteurs concernés d'exécuter les tâches planifiées sans précipitation ; (ii) mobiliser et rendre disponible à temps les ressources financières nécessaires pour couvrir la totalité des frais liés à la tenue des rencontres ; (iii) élaborer un guide de conduite des consultations, en vue de rendre l'animation des sessions d'échanges plus dynamique et efficace ; (iv) mettre en place une équipe d'appui au rapportage, en vue de garantir la production de livrables de qualité ; et (v) combiner la démarche consistant à procéder à la révision de la loi d'orientation au fur et à mesure du déroulement des différents types de rencontres avec celle portant sur la rédaction d'une synthèse finale des consensus partagés par la majeure partie des acteurs en ce qui concerne les propositions d'amendement de la loi.

17 IPAR a assuré l'animation de l'atelier de Saint-Louis qui a été délocalisé à Podor à la demande du Gouverneur. L'atelier de Ziguinchor a été animé par le CNCR.

18 Le retard dans la transmission de l'information entre le niveau central et les Gouverneurs n'a pas permis dans certains cas de préparer les ateliers régionaux dans des conditions optimales.

4.3. Déroulement des ateliers régionaux

4.3.1. Réajustement de la coordination technique du processus de révision de la LOASP

Face au retard accusé dans la conduite du processus de révision de la loi pendant le bimestre août-septembre 2024, le SECEP a procédé à un réajustement de la coordination technique dans l'objectif de garantir la mise en œuvre diligente des activités et leur conduite à terme au plus tard le 31 janvier 2025. Dans ce cadre, l'accent a été mis sur l'élaboration d'un programme de travail assorti d'un calendrier, ainsi que sur l'adoption de mesures devant servir de levier pour son opérationnalisation. Pour l'essentiel, ces mesures ont porté sur :

- la mise en place d'un pool de coordination technique placé sous la supervision de IPAR et comprenant ISRA-BAME, ENDA-PRONAT, CNCR, FNDASP et FAO ;
- l'établissement d'un dispositif d'appui à l'organisation des consultations régionales dont le fonctionnement s'appuie sur : (i) la mise à contribution du CNCR pour assurer l'animation de l'ensemble des consultations citoyennes ; et (ii) la mise en place dans chaque région d'une « Task Force » par le Gouverneur, en lien avec le DRDR et sous la coordination du Comité ad hoc) ;
- la répartition entre les institutions et structures mobilisées pour appuyer la révision de la loi des tâches relatives à la préparation, l'animation et le rapportage des consultations régionales et des ateliers thématiques.



Encadré n° 4 : Une répartition des responsabilités soucieuse d'optimiser les avantages comparatifs des institutions et structures mobilisées pour appuyer la révision de la loi

La prise en compte des compétences et des atouts des différentes institutions et structures (expertise, expérience, zones d'intervention, etc.) a permis de procéder à une répartition judicieuse des tâches portant sur la préparation et la supervision des consultations régionales et des concertations thématiques.

En ce qui concerne les consultations régionales, une équipe composée de deux à trois structures a été chargée d'apporter un appui à chaque grappe de régions :

- Fatick-Tambacounda-Kédougou : préparation et supervision des ateliers par ENDA-PRONAT, ISRA et CNCR ;
- Kolda-Sédhiou : mise à contribution de IPAR, CNCR et ministère chargé de l'environnement ;
- Kaolack-Kaffrine : mobilisation du soutien de IPAR, CNCR et ministère chargé de l'environnement ;
- Louga-Matam : utilisation des services de ENDA-PRONAT et ISRA ;
- Thiès-Diourbel-Dakar : mobilisation de l'appui de DMER, ANCAR et ministère chargé des pêches.

Concernant les concertations thématiques, les décisions adoptées sont les suivantes :

- Concertation sur la cogestion des pêcheries : le leadership est confié au ministère chargé des pêches qui devra veiller à associer les principales organisations professionnelles du secteur intervenant dans les différentes zones de pêche, mais aussi à mobiliser le soutien technique de FNDASP et IPAR ;
- Concertation sur le nexus terre-eau-énergie-forêt : la réflexion concertée devra être pilotée par le ministère chargé de l'environnement avec l'appui technique de ISRA-CNRF, CNCR et ENDA-PRONAT ;
- Concertation sur le financement du secteur agro-sylvo-pastoral : les échanges devront être coordonnés par DFPO, CNCR et IPAR, avec l'appui du ministère chargé de l'économie ;
- Concertation sur le pastoralisme : la rencontre devra être placée sous le leadership de ISRA-BAME qui veillera à impliquer les principales organisations professionnelles d'éleveurs et d'agriculteurs (CNMDE, RBM, DINFEL, APESS), ainsi que les ONG d'appui à l'élevage (CERFLA et AVSF).

En ce qui concerne la série de concertations avec divers groupes d'acteurs, il convient de retenir les éléments suivants :

- Concertation avec les personnes handicapées : la rencontre devra regrouper une cinquantaine de personnes représentant les organisations de personnes handicapées, des Parlementaires et des membres du Comité ad hoc. Elle se déroulera sur deux (2) jours et alternera des sessions de présentation en séance plénière, des discussions interactives et des travaux de groupe ;
- Concertation avec les jeunes : elle devra regrouper des représentants des organisations de jeunes reflétant la diversité des modes de structuration adoptés, des partenaires techniques et financiers et des membres du Comité ad hoc. Les modalités de déroulement sont similaires à celles décrites précédemment ;
- Concertation avec les femmes : la rencontre devra regrouper soixante-quinze (75) participants, en l'occurrence les plateformes paysannes, les organisations de femmes, les structures étatiques, les ONG, les PTF, les Centres et laboratoires de recherches et Think Tank, ainsi que les membres du Comité ad hoc ;
- Concertation avec le secteur privé : elle devra regrouper soixante-dix (70) participants, notamment des membres des organisations patronales, des représentants entreprises du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique, des responsables des institutions de financement et des membres du Comité ad hoc du CERAL ;
- Concertation avec la presse : la rencontre devra regrouper une vingtaine de professionnels de médias de service publics et de médias privés (presse écrite, télévision et radios) ;
- Concertation avec l'Assemblée Nationale : la rencontre devra regrouper trente-cinq Parlementaires membres de la Commission du développement rural et des responsables de structures d'appui à la révision de la loi (CNCR, FNDASP, IPAR) ;
- Concertation avec les consommateurs : la rencontre devra regrouper environ quatre-vingt-dix (90) participants membres des principales associations de consommateurs implantées dans la plupart des régions, y compris celles de l'intérieur du pays.

4.3.2. Adoption d'un mode unique de structuration des travaux de concertation

Le mode de structuration des travaux des consultations régionales a été défini en tenant compte de la volonté de rechercher un consensus élargi à l'ensemble des parties prenantes sur les priorités de la future loi d'orientation. Cette préoccupation commande de prendre en considération certaines exigences, notamment : (i) la nécessité d'assurer l'inclusivité des concertations et de faciliter l'expression des points de vue d'une diversité d'acteurs ; (ii) la mise à niveau de l'ensemble des parties prenantes, afin qu'elles puissent disposer d'une base d'informations commune leur permettant de dresser un bilan de la mise en œuvre de la LOASP ; et (iii) l'équilibre du rapport des forces entre les parties prenantes, afin de favoriser la pleine participation au débat sur les orientations majeures à intégrer dans la loi révisée de toutes les catégories d'acteurs, y compris les moins disposées à s'exprimer en public.

Dans le souci d'adopter une démarche d'animation pédagogique répondant à ces exigences, il a été retenu de structurer les rencontres en quatre temps :

1. une première partie consacrée à la mise à niveau des participants sur la LOASP, après avoir procédé à l'évaluation rapide de leur niveau de connaissance et d'appropriation de la loi ;
2. une deuxième partie consacrée à l'établissement du bilan citoyen de la mise en œuvre de la LOASP, en focalisant l'attention sur trois thématiques principales, à savoir : (i) la profession agricole (statut, métier, protection sociale, ...) ; (ii) les services techniques et économiques offerts dans le cadre de l'accompagnement des producteurs ruraux (accès aux intrants, au financement, au conseil et à la formation, appui à la mécanisation, promotion et valorisation de la recherche, ...) ; et (iii) la concertation et le dialogue politique entre les acteurs du secteur primaire et l'État. Par la suite, les éléments saillants du bilan de la mise en œuvre de la LOASP établi par le CERAL sont présentés en séance plénière, en vue de recueillir les commentaires des participants ;
3. une troisième partie est dédiée à la formulation de propositions et de recommandations portant sur le bilan de la mise en œuvre de la LOASP, ainsi que sur le contenu de la version de la loi en cours de révision ;
4. une quatrième partie est consacrée à la formulation des messages clés pour le CSOASP.

4.3.3. Application de démarches d'animation différentes

En ce qui concerne la conduite des consultations citoyennes, les équipes d'appui ont travaillé à des échelles géographiques différentes (département et région), en utilisant des démarches et des techniques d'animation dissemblables.

Dans le premier cas de figure, les consultations citoyennes se sont tenues à l'échelle régionale dans huit régions (Dakar, Diourbel, Kafrine, Kaolack, Kolda, Matam, Sédhiou et Thiès). Ces rencontres ont été étalées sur deux jours, avec pour objectifs spécifiques de : (i) dresser le bilan citoyen de la mise en œuvre de la LOASP ; (ii) recueillir les observations et les suggestions des participants relativement à la version de la loi d'orientation en cours de révision ; (iii) préparer la contribution des acteurs devant être présentée lors de la session spéciale du CRD ; et (iv) collecter les messages formulés en prévision de la réunion du CSOASP. L'avantage de cette approche est de permettre une meilleure appropriation du processus, avec une durée de consultation étalée sur deux jours qui permet une bonne maturation par les participants dont certains ne se rappellent plus vraiment du contenu de la loi. La dynamique d'équipe offre à ces participants la possibilité, au bout de deux jours, de se faire une idée plus précise du contenu de la loi et de mieux contribuer aux échanges.

L'animation des rencontres a été assurée par la « Task Force régionale » avec l'appui des membres du Comité ad hoc envoyés en renfort. Dans chaque région, l'équipe d'animation a été composée d'un modérateur général, de deux modérateurs de sessions, de trois animateurs des travaux de groupe et de rapporteurs. Les travaux ont été structurés dans un premier temps autour d'échanges en séances plénières faisant suite à la présentation des deux communications liminaires portant sur le contenu de la LOASP et le bilan de sa mise en œuvre. Ensuite, des réflexions et discussions ont été organisées au sein de groupes de travail. Le déroulement des sessions a été marqué par quatre grandes séquences : (i) mise à niveau des participants sur la LOASP ; (ii) établissement du bilan citoyen de la mise en œuvre de la loi d'orientation ; (iii) formulation des propositions et de recommandations pour la révision de la LOASP ; et (iv) synthèse des travaux et restitution des éléments saillants du bilan citoyen, des propositions d'amélioration formulées et des perspectives définies par les organisations de la société civile.

Séquences d'animation des Consultations citoyennes



S1
Cérémonie
d'ouverture



S2
Mise à niveau sur la
LOASP



S3
Bilan citoyen de la
mise en œuvre de la
LOASP
(travaux de groupe)



S4
Formulation des
propositions/
recommandations
sur le bilan et LOASP
révisée
(travaux de groupe)



S5
Synthèse des travaux,
clôture et point de
presse

Source : IPAR, 2025

Dans le second cas de figure, les consultations citoyennes ont été organisées à l'échelle départementale dans les régions de Fatick, de Tambacounda, de Kédougou et de Louga. Ces rencontres se sont déroulées durant une journée simultanément dans tous les départements de chaque région, avant la tenue de la session spéciale du CRD au cours de laquelle la synthèse globale est présentée.

Le choix de cette démarche répond au souci de : (i) favoriser l'implication d'une diversité d'acteurs du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique à l'échelle des départements, afin de garantir une meilleure inclusion des parties prenantes ; (ii) veiller à prendre en compte les spécificités territoriales à l'intérieur des régions ; (iii) impulser une dynamique de mobilisation des responsables de l'administration territoriale, des chefs de villages et des agents des services techniques déconcentrés dans les départements et les communes ; et (iv) faciliter l'expression des points de vue des participants, grâce à la mise en place de groupes de travail plus restreints.

La mise en œuvre d'une telle approche a nécessité une préparation rigoureuse avec les acteurs locaux, afin d'assurer : (i) l'identification, en amont de la rencontre, d'une équipe locale d'animateurs et de rapporteurs, mais aussi l'organisation de sessions virtuelles de formation de ces agents sur la démarche et les outils d'animation¹⁹ ; et (ii) la sensibilisation du comité local sur les enjeux liés à l'inclusion de l'ensemble des acteurs, ainsi qu'à la mobilisation des organisations de la société civile devant participer à la consultation. Il s'est avéré également nécessaire d'améliorer la communication entre le ministère et l'administration territoriale, en vue de créer des conditions propices au déroulement des rencontres. En effet, des dysfonctionnements ont été constatés dans la communication entre le niveau central et les acteurs régionaux. Dans certaines régions, notamment celle de Fatick, les correspondances officielles du ministère chargé de l'agriculture ont été reçues après l'arrivée sur le terrain de l'équipe du Comité ad hoc. Les services techniques déconcentrés ont été instruits de rester en marge du processus. Il a fallu que les autorités centrales apportent les correctifs appropriés pour débloquer la situation et permettre à l'équipe de travailler avec les acteurs au niveau des départements. Cet épisode souligne l'importance cruciale d'une coordination en amont et d'un respect rigoureux des délais de transmission des informations.

Des consignes de travail ont été définies pour organiser les discussions autour du bilan citoyen de la mise en œuvre de la LOASP, en examinant les grandes thématiques mentionnées ci-dessus (profession agricole, services technico-économiques et dialogue politique). Un guide d'animation a été également élaboré pour structurer les échanges au

¹⁹ Deux sessions d'imprégnation ont été organisées en ligne avec les équipes d'animation des rencontres départementales. En outre, une réunion de débriefing a été organisée avec les équipes locales avant le démarrage de chaque consultation citoyenne pour s'assurer que tous toutes les personnes mobilisées ont une compréhension partagée des objectifs et du déroulement de la rencontre.

sein des groupes de travail. Les participants ont été répartis dans quatre groupes de travail comprenant, chacun, 25 à 35 personnes²⁰. Chaque groupe a bénéficié de l'appui d'une équipe composée d'animateurs et de rapporteurs désignés par le comité local et soutenus par les membres du Comité ad hoc présents lors de la rencontre.

L'utilisation de la technique d'animation dénommée « World café » a permis d'avoir des conversations dynamiques au sein de chaque groupe sur une thématique spécifique. Le système de rotation a offert à chaque groupe la possibilité de prendre connaissance et d'enrichir les résultats des discussions sur les autres thématiques. « Cette façon de travailler permet d'avoir une compréhension globale des questions à traiter dans le cadre de la révision de la loi. Au lieu de discuter d'une seule thématique seulement, chaque participant a la possibilité de mettre son grain de sel partout, c'est-à-dire de donner son avis sur toutes les questions, en faisant le tour des groupes de travail pour savoir ce qu'ils ont retenu à la suite de leurs échanges » (propos de Mamadou D., résidant à Kédougou).

Le recours à la méthode des post-it permettant à chaque participant de consigner par écrit ses idées (par lui-même ou avec l'appui d'une tierce personne) a contribué à : (i) encourager la participation, organiser les idées et stimuler la créativité ; et (ii) favoriser une participation de qualité des parties prenantes, grâce à systématisation « à chaud » des points de vue exprimés et des propositions formulées dans le cadre des échanges. En effet, cette méthode présente l'avantage de donner à chaque participant la possibilité d'exprimer son point de vue, mais aussi d'encourager des échanges courts, tout en limitant les temps morts. En outre, elle facilite le rapportage grâce à l'utilisation de la photographie des tableaux et au regroupement des idées par thème ou catégorie similaire.

4.4. Appréciation globale sur la conduite du processus de révision de la loi d'orientation

Les éléments d'appréciation sur la conduite du processus de révision de la LOASP qui sont mentionnés ici s'appuient exclusivement sur l'analyse des données collectées dans le cadre du segment des consultations régionales et ne prennent pas en compte les deux autres piliers que constituent les concertations thématiques et les consultations avec certaines catégories d'acteurs.

4.4.1. Intérêt et limites des options de base en matière de conduite de la révision de la loi

De façon globale, le choix de procéder à la révision de la LOASP est en soi une ambition louable qui permet de rendre effective la disposition de la loi prévoyant son actualisation régulière, en vue de prendre en compte les changements affectant le cadre biophysique et l'environnement économique, sociopolitique et institutionnel du secteur²¹. Cet exercice répond à une demande formulée par les OPA (en l'occurrence le CNCR) qui estiment nécessaire d'établir au préalable l'état des lieux de la concrétisation de la LOASP, afin de mieux appréhender les enjeux actuels et les défis futurs pour pouvoir se projeter dans l'avenir, en définissant les perspectives d'évolution du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

Les entretiens avec les personnes impliquées dans les consultations régionales ont mis en exergue des points forts de la démarche de conduite du processus qui sont repérables à différents niveaux. Pour l'essentiel, ces atouts se sont traduits par :

- la reconnaissance par le ministère en charge de l'agriculture dès le départ de la nécessité de conférer au processus une dimension intersectorielle, tout en veillant à garantir son caractère inclusif ;

²⁰ Deux groupes de travail ont été mis en place pour examiner et discuter la thématique portant sur les services d'appui aux producteurs ruraux.

²¹ « La présente loi sera réexaminée, et au besoin amendée, par l'Assemblée Nationale dans un délai de trois ans à compter de sa promulgation, puis tous les cinq ans après le premier réexamen » 'Article 79 de la LOASP ».

- l'engagement résolu des autorités politiques, à travers le portage assumé du processus par le SECEP dont la présence a été effective et bénéfique à toutes les étapes ; ce qui a permis d'améliorer l'efficacité de la coordination des activités, de mettre en place un système de suivi de proximité et de rehausser les sessions spéciales de CRD par la présence du cabinet du Secrétariat d'État (à l'exception des CRD tenus dans certaines régions périphériques, notamment celles de Kédougou, Kolda, Tambacounda et Sédhiou)²² ;
- l'attribution d'un rôle central à la société civile dans la préparation et l'animation des consultations citoyennes ; ce qui lui confère par conséquent une responsabilité importante dans la mise en œuvre de la nouvelle loi d'orientation ;
- l'option consistant à co-construire la future loi a permis de sortir de la logique de l'affrontement entre l'État et les OPA qui a prévalu lors de l'élaboration de la LOASP en 2004. Cela a offert la possibilité de travailler à partir d'une vision qui, au lieu d'opposer systématiquement les exploitations familiales à l'État perçu comme un partisan de l'agrobusiness, cherche à trouver des plages de convergence et à promouvoir une alliance mutuellement profitable.

Ces facteurs favorables ne doivent cependant pas faire perdre de vue l'existence de certaines insuffisances qui portent notamment sur le fait que le souci de répondre diligemment à la commande politique portant sur la révision de la LOASP n'a pas permis de respecter toutes les étapes nécessaires à la préparation judicieuse et à la bonne conduite du processus.

En prélude à la révision de la loi d'orientation, une évaluation du bilan des vingt ans de sa mise en œuvre aurait dû être faite. Le partage du produit issu de ce travail aurait permis aux acteurs de terrain de : (i) confronter leur propre lecture des résultats et des impacts de la concrétisation de la LOASP avec les données issues de l'analyse évaluative réalisée au niveau national ; et (ii) formuler des propositions d'amélioration de la loi, en les inscrivant dans un horizon plus élargi. En lieu et place de l'évaluation, le CERAL a fait établir un bilan qui est focalisé sur l'état de mise en œuvre des engagements contenus dans la LOASP (décompte des engagements réalisés, en cours de réalisation et non réalisés). La dimension analytique est faiblement prise en considération dans le bilan, notamment les éléments portant sur : (i) les changements majeurs observés dans le secteur agro-sylvo-pastoral depuis la promulgation de la loi ; (ii) les impacts des interventions et des activités menées ; et (iii) les principaux facteurs de réussite et de blocage des initiatives promues.

Pour réussir pleinement le processus de révision de la LOASP, il aurait été nécessaire de mettre en place un portage institutionnel au plus haut niveau, idéalement sous l'égide de la Primature. Une telle démarche aurait permis d'assurer une meilleure cohérence stratégique entre les différents ministères concernés et de renforcer l'appropriation du processus par les acteurs sectoriels. Un portage institutionnel au niveau de la Primature aurait permis de centraliser la coordination des différentes initiatives, en instaurant un cadre stratégique commun pour l'ensemble des programmes sectoriels. De plus, cela aurait facilité une meilleure articulation entre les priorités de la LOASP et celles des autres politiques publiques en cours, tout en garantissant un alignement optimal des ressources et des agendas institutionnels.

Les interlocuteurs ont relevé certaines limites liées à l'organisation institutionnelle de la révision de la LOASP. L'une des principales critiques portait sur le manque de lisibilité du processus, amplifié par la conduite parallèle de plusieurs exercices de planification sectorielle, initiés indépendamment par différents ministères. Cette multiplicité d'initiatives

²² L'absence des autorités ministérielles a été perçue par plusieurs acteurs comme une sorte de perpétuation du mécanisme de marginalisation des populations des régions périphériques dans un contexte où les stratégies de développement inégal ont prévalu pendant longtemps et se sont traduites par la focalisation de l'essentiel des infrastructures et des activités économiques sur la capitale et sa zone d'emprise immédiate.

a non seulement dilué l'attention portée à la LOASP, mais a également créé une confusion quant aux priorités nationales, rendant difficile la définition d'une ligne directrice claire.

En somme, une coordination renforcée au sommet de l'État aurait non seulement amélioré la visibilité et l'impact du processus de révision de la LOASP, mais favorisé également une mobilisation plus efficace des ministères sectoriels, notamment à un niveau stratégique où les arbitrages et décisions structurantes sont indispensables pour assurer le succès de la transformation agro-sylvo-pastorale du Sénégal.

Si la volonté de renforcer les relations de partenariat entre l'État et les OPA est largement appréciée, la rigueur d'une implication équitable au regard de la diversité de la société civile mobilisée autour de la problématique du développement agro-sylvo-pastoral questionne. Les pouvoirs publics ont choisi le CNCR comme interlocuteur privilégié compte tenu du fait que cette organisation a franchi des étapes décisives dans la construction d'un mouvement paysan véritablement dynamique et s'est positionné comme un acteur capable d'assurer la fonction de représentation des intérêts des producteurs ruraux. Toutefois, la composition et le fonctionnement du CNCR semblent traduire une prise en charge différenciée des préoccupations des ruraux qui accorde la priorité aux filières agricoles (cultures pluviales et irriguées). Si certaines organisations d'éleveurs sont membres du CNCR (en l'occurrence DINFEL et RBM Sénégal), la plupart des structures se réclamant du mouvement associatif pastoral sont en marge de la plateforme paysanne et restent à l'écart des initiatives qu'elle tente de promouvoir pour construire une unité d'action des acteurs non gouvernementaux.

4.4.2. Forces et faiblesses des choix en matière d'échelles d'intervention et de démarches d'animation des consultations citoyennes

Chacune des options retenues en matière d'échelle d'intervention et d'approche d'animation des consultations citoyennes comporte des avantages et des limites spécifiques dont l'examen permettrait de procéder à un choix éclairé lors des prochains exercices.

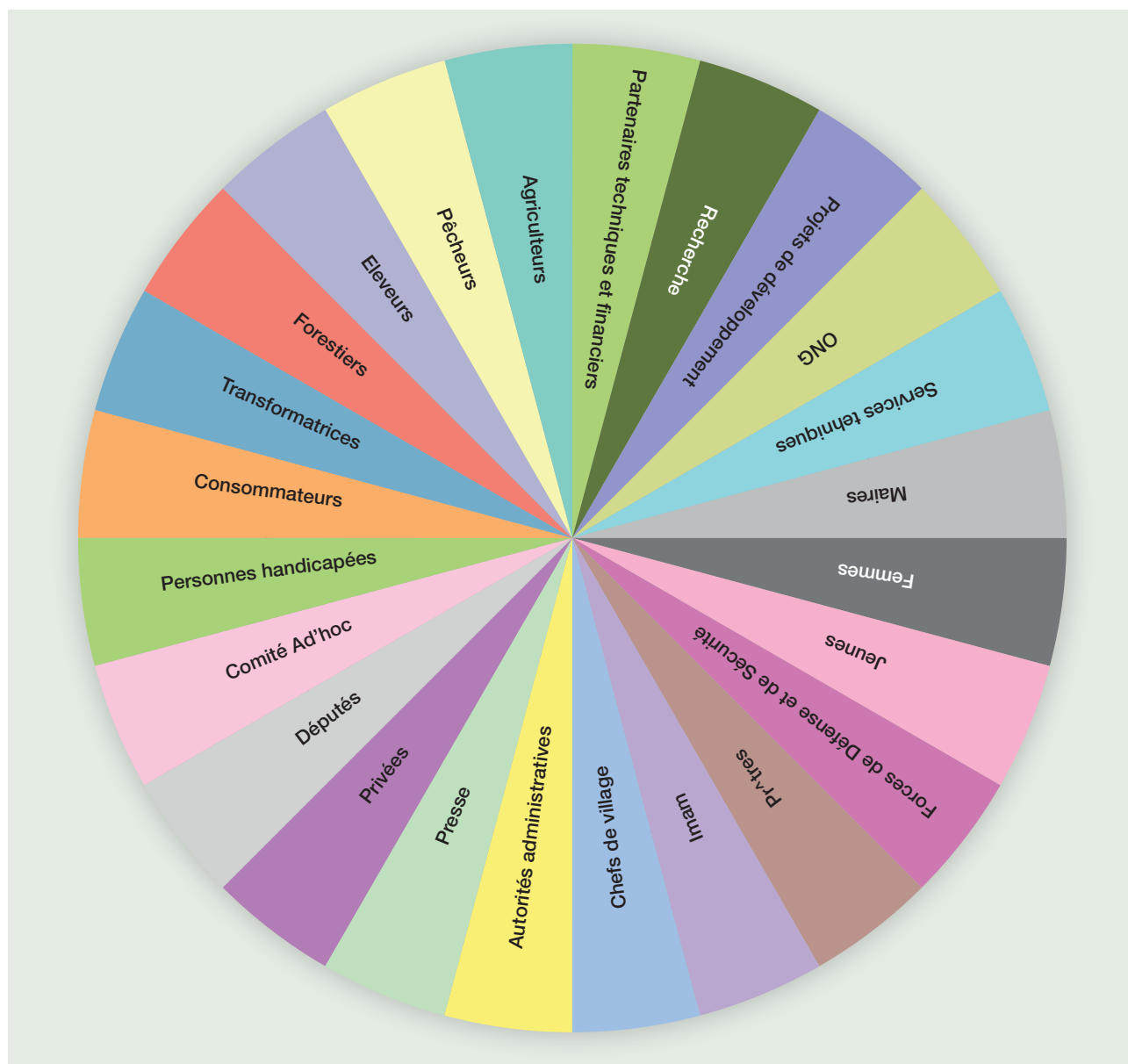
S'agissant de l'approche départementale qui a été combinée avec l'utilisation de la technique d'animation du World Café²³, les principaux avantages mis en exergue lors des entretiens sont les suivants :

- la réalisation de la consultation à une échelle géographique très proche des acteurs de terrain ; ce qui a offert la possibilité de garantir une plus grande diversité dans la représentation des communautés de base, en l'occurrence des acteurs impliqués dans les productions rurales, y compris celles ayant une faible visibilité (apiculture, artisanat rural, etc.) ;
- le renforcement de l'implication des services techniques déconcentrés intervenant sur le terrain dans la préparation et l'animation des rencontres ; à travers la mise en place de « Task Force » qui ont joué le rôle de locomotive du processus ;
- la forte implication des responsables de l'administration territoriale (Préfets et Sous-Préfets) et des élus locaux (conseillers municipaux et départementaux) qui ont acquis une meilleure maîtrise des enjeux du processus de révision de la LOASP et une compréhension éclairée de leur rôle dans sa mise en œuvre ;
- la mobilisation des organisations de la société civile présentes dans l'environnement de proximité des acteurs de terrain (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc.), afin d'obtenir une réelle adhésion des populations au processus de révision de la loi ;

²³ Il s'agit d'une méthode participative initiée par Juanita BROWN et David ISAACS dans les années 1990. Elle facilite les échanges et la réflexion collective autour de questions ou de thèmes spécifiques. Elle est souvent utilisée dans des contextes de travail collaboratif, de formation ou de résolution de problèmes. La philosophie sous-jacente est que l'intelligence collective d'un groupe peut émerger lorsque les participants partagent leurs idées, écoutent activement et construisent ensemble des solutions.

- l'adoption d'une démarche de communication s'appuyant sur les médias locaux intervenant au niveau départemental, avec une audience directement concernée par la problématique et des coûts relativement abordables ;
- l'exercice d'une pression amicale, positive et constructive sur les participants, à la faveur de l'utilisation d'une méthode d'animation rendant quasiment obligatoire l'expression des points de vue de chaque acteur quel que soit son niveau d'étude ;
- la réduction du coût financier des concertations, à la suite de la suppression du poste consacré à l'hébergement des participants : « ceci découle de l'évaluation des rencontres organisées à Fatick qui a débouché sur la décision consistant à organiser les ateliers départementaux simultanément en un seul jour. Cela a permis de consacrer le deuxième jour à la systématisation des constats, des analyses et des propositions formulées par les participants, en vue de disposer d'une synthèse claire et précise à présenter lors de la rencontre du CRD » (propos de Mme Absa, Mb., membre de l'équipe d'appui au processus).

Catégories d'acteurs ayant participé aux consultations citoyenne sur la LOASP



Source : ENDA-PRONAT/ISRA-BAME, 2025

Répartition des participant(e)s selon le genre²⁴

	Nombre de participants	3.606
	Hommes	2.725 (76 %)
	Femmes	871 (24 %)

Source : Synthèse des résultats des consultations régionales, des concertations thématiques et des rencontres avec les groupes d'acteurs (2025).

²⁴ Ce graphique ne prend pas en compte les données concernant les ateliers organisés dans trois régions (Dakar, Kaolack et Kaffrine) et la concertation thématique sur le pastoralisme.

Les insuffisances repérées se situent à trois niveaux au moins :

- le choix consistant à réduire la durée des consultations citoyennes à un seul jour a d'autant plus limité le temps alloué aux échanges entre les participants que les rencontres ont souvent démarré avec du retard, à cause de l'arrivée tardive des participants provenant des diverses localités du département. « Pour faire la révision d'une loi aussi importante qui va engager l'avenir des populations rurales pendant plusieurs années, il faut prendre un temps suffisant non seulement pour bien préparer les rencontres, mais aussi donner la possibilité aux personnes qui viennent aux réunions de comprendre le contenu de la loi, de donner leur point de vue sur ce qui est réellement appliqué dans leurs zones et d'indiquer les améliorations qui leur semblent nécessaires pour que la loi soit plus utile » (propos de Bakéba, D. agent technique au service départemental de l'agriculture de Kédougou) ;
- la limitation du temps imparti pour la rencontre a privé les participants de la possibilité de faire mûrir leurs idées, grâce à des discussions libres en fin de journée permettant d'approfondir la réflexion le lendemain dans le cadre de la poursuite des travaux de groupe ;
- la durée des travaux de groupe consacrés à l'établissement du bilan et à la formulation de propositions d'amélioration a été réduite parfois à 1 heure 30 mn. Cela n'a pas permis d'appliquer convenablement le principe de la rotation des groupes. Dans certains cas de figure, deux groupes se sont retrouvés au même moment autour des résultats concernant une seule thématique ; ce qui n'a pas permis d'avoir une discussion sereine à cause du nombre élevé d'intervenants désireux de poser des questions de compréhension, de formuler des propositions d'amendement ou d'apporter des compléments. Dans d'autres cas de figure, les discussions se sont prolongées au sein du groupe de travail et les participants n'ont pas disposé d'un temps suffisant pour prendre connaissance des résultats portant sur les autres thématiques²⁵.
- En ce qui concerne l'approche régionale dont la mise en œuvre a été caractérisée par l'allocation d'une durée de deux jours aux consultations citoyennes, les entretiens ont fait ressortir plusieurs avantages, notamment :
- le portage du processus par les Gouverneurs qui ont mis en place dans chaque région une Task Force composée d'une quinzaine de membres représentant les services techniques régionaux et départementaux compétents (agriculture, élevage, pêche, eaux et forêts), ainsi que les principales organisations professionnelles de producteurs ruraux ;
- la mobilisation d'équipes de travail dynamiques qui ont pris en charge la préparation et la supervision des rencontres. « Au niveau de la région de Matam, la Task Force a tenu plusieurs réunions internes et créé un groupe WhatsApp pour avoir une communication fluide avec le CNCR et IPAR. Cela nous a permis d'échanger régulièrement sur le programme de travail et le déroulement des rencontres, ainsi que sur la manière d'assurer l'animation et le rapportage, en nous appuyant sur une équipe locale » (propos de Elimane Kalidou, D., résident à Matam) ;
- l'adoption d'une démarche de conduite des discussions de groupe qui a accordé davantage de temps à la formulation de propositions par les participants qu'au diagnostic de la situation du secteur agro-sylvo-pastoral déjà fait ;

²⁵ Lors de la concertation citoyenne organisée dans le département de Kédougou, chaque groupe de travail a examiné la thématique qui lui est assignée et pris connaissance d'une seule autre thématique, faute de temps.

- le couplage de la révision de la LOASP avec la préparation de la réunion du CSOASP, à travers le recueil des messages clefs devant être pris en compte dans la note à l'attention des autorités politiques.

Les principales faiblesses constatées par les interlocuteurs sont les suivantes :

- la préparation des consultations citoyennes a impliqué un nombre limité de leaders d'organisations paysannes (principalement les présidents des fédérations et les responsables des commissions du CRCR), sans que des dispositions aient été prises pour garantir la restitution aux membres des organisations locales. « Si certains leaders ont participé à des réunions sur la loi au niveau national, ils n'ont pas fait de restitution au niveau de la base. C'est pour cela que les gens ne connaissent pas la loi, même s'ils en ont entendu parler. Les personnes qui sont venues participer à la rencontre ne peuvent pas analyser la loi pour dire ce qui marche et ce qui ne marche pas. Après avoir écouté ce qui a été expliqué sur le contenu de la loi, les participants peuvent à leur tour dire si les engagements ont été réalisés ou pas dans leurs zones. Et, ils peuvent également dire ce qu'ils veulent voir dans la nouvelle loi » (Demba B. résident dans la zone de Ranérou) ;
- les services techniques relevant des autres départements ministériels en charge du secteur agro-sylvo-pastoral n'ont pas été bien préparés pour apporter une contribution significative dans la réflexion sur les éléments à intégrer dans la nouvelle version de la loi d'orientation. « Chacun sait que la tutelle de la loi est assurée par le ministère de l'agriculture. En réalité, le contenu de la loi dépasse le mandat et les compétences du ministère de l'agriculture. D'autres ministères qui s'occupent des activités du secteur rural sont concernés par la loi. Mais, ces ministères ne prennent pas toute leur place dans la mise en œuvre de la loi » (propos de Seydou B, responsable d'une ONG à Matam) ;
- l'absence d'une systématisation et de l'analyse des résultats des consultations « à chaud » à l'issue des consultations citoyennes n'a pas permis d'identifier les axes de convergence des propositions formulées et les spécificités mises en exergue par les participants aux consultations citoyennes dans les différentes régions ;
- le plan de communication devant appuyer les concertations régionales n'a été mis en œuvre que de façon partielle, faute d'un budget dédié. Par ailleurs, le film réalisé sur la LOASP a été peu diffusé lors des rencontres, alors qu'il constitue un support accessible²⁶ ;
- l'absence d'une stratégie d'inclusion prenant en considération les échelles territoriales les plus proches des communautés de base (village, commune, arrondissement) a limité la prise en compte des préoccupations des exploitations familiales et de leurs membres, alors que la diffusion et les usages des nouvelles technologies des campagnes permettent de renforcer la participation citoyenne.

4.5. Principaux enseignements tirés du processus

Les entretiens réalisés dans le cadre de la présente étude de capitalisation permettent de dégager des enseignements précieux sur le processus de révision de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale. Toutefois, il convient de noter que ces entretiens ne peuvent restituer qu'une partie de la richesse des expériences vécues lors des consultations menées à travers le pays. Les éléments présentés dans cette section du rapport mettent l'accent sur les enseignements concernant l'appropriation de la loi par les principaux acteurs concernés, le déroulement des consultations conduites pour procéder à sa révision, la

²⁶ S'il est vrai que l'utilisation de la langue française dans le film constitue une barrière pour de nombreuses populations rurales non scolarisées, il reste que les images sont explicites.

maîtrise de l'exercice par les parties prenantes et la contribution qu'elles ont apportées dans la réflexion concertée menée au niveau des régions. En accordant une attention à ces questions, le CERAL souhaite que les leçons apprises soient bien internalisées et constituent des facteurs de succès dans les prochains processus de formulation ou de révision de politiques publiques et de législations. Pour l'essentiel, les enseignements tirés peuvent se résumer comme suit :

- les rencontres ont permis de constater que la LOASP, bien qu'elle soit un cadre de référence des politiques publiques n'est pas bien connue par les parties prenantes censées contribuer à sa concrétisation, en particulier les producteurs ruraux, les acteurs clés des institutions publiques (personnel des départements ministériels concernés, responsables de l'administration territoriale, agents des services techniques déconcentrés) et les élus des collectivités territoriales. Cet état de fait révèle les limites inhérentes aux initiatives de vulgarisation de la LOASP qui se sont appuyées principalement sur le partage de la version électronique du document et la diffusion d'une version résumée traduite dans les langues nationales. Il s'avère nécessaire d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente et plus inclusive de vulgarisation de la version révisée de la loi utilisant divers canaux et impliquant activement les destinataires visés ;
- la volonté de respecter les échéances fixées par les pouvoirs publics a imposé un calendrier contraignant pour la conduite du processus, avec un enchaînement des rencontres à un rythme soutenu. De ce fait, il faut relever un décalage entre la volonté politique de respecter des échéances strictes et la nécessité opérationnelle de garantir une préparation minutieuse des consultations. Bien que l'urgence puisse parfois justifier un calendrier accéléré, cela ne doit pas se faire au détriment de la qualité des échanges avec les communautés et de l'implication réelle des parties prenantes. Une meilleure planification, avec des marges de temps suffisantes pour l'évaluation des actions antérieures et la concertation interne, est essentielle pour assurer une appropriation effective et durable de la LOASP révisée.
- le manque de temps et de ressources financières a privé les OPA de la possibilité d'organiser des concertations préparatoires préalables ; ce qui a affecté négativement la qualité de la contribution de leurs mandataires présents aux rencontres. Plusieurs participants ont été mobilisés au dernier moment pour suppléer les leaders de leurs organisations qui étaient empêchés. Bien que détenteurs d'un mandat de représentation, ces participants n'avaient souvent pas une claire connaissance de ce qui est attendu d'eux. A l'heure actuelle, toutes les OPA doivent comprendre qu'elles ne peuvent pas se contenter de jouer un rôle de figuration qui conférerait un vernis populaire à des processus restant fondamentalement contrôlés par les institutions publiques. Pour que l'implication des OPA puisse devenir effective et engendrer un impact significatif, il faudrait permettre à ces organisations de travailler en toute autonomie non seulement pour définir leurs positions et propositions, mais aussi renforcer les capacités de leurs mandataires et mettre en place des mécanismes de restitution interne. A cet effet, il s'avère nécessaire de doter ces mandataires d'un cahier de charge définissant leurs rôle et mandat, mais aussi de mettre en place une procédure permettant aux OPA d'évaluer les incidences de leur implication dans les processus ;
- l'engagement des pouvoirs publics à promouvoir l'inclusion des OPA dans la conduite des processus d'élaboration ou de révision des politiques publiques relatives au secteur rural devrait se traduire par l'option consistant à faire de la qualité de l'implication de ces acteurs un critère déterminant d'évaluation des politiques publiques. Un tel indicateur pourrait être mesuré sur la base des éléments suivants : (i) degré d'information des OPA sur les politiques publiques (élaboration d'une

version simplifiée et accessible des documents de politiques et des textes législatifs, traduction dans les langues nationales, utilisation de plusieurs canaux et supports pour assurer une large diffusion, etc.) ; (ii) qualité de la préparation préalable des concertations par les OPA ; (iii) pertinence des propositions formulées et degré de prise en compte par les décideurs politiques ; et (iv) niveau d'information des membres des OPA sur les enjeux, le contenu et les implications des politiques publiques et des législations. En résumé, l'inclusion effective des OPA dans les processus de révision des politiques publiques doit être évaluée par des indicateurs clairs, tels que leur niveau d'information, la qualité de leur préparation aux concertations, la pertinence de leurs propositions et leur compréhension des enjeux et implications des politiques. Cela renforcerait la transparence et l'impact de leur participation ;

- la mise à disposition des financements requis a constitué une contrainte pour la gestion autonome du calendrier du processus, ainsi que pour la bonne préparation des consultations. Bien que le CERAL ait été créé en 2022, aucune ligne n'a été prévue dans les budgets de 2023 et 2024 pour financer la révision de la LOASP. Le ministère de l'agriculture a été contraint de solliciter le soutien des projets et programmes. Face aux lenteurs dans la mobilisation de ces appuis, les institutions d'appui ont procédé au préfinancement de certaines rencontres. « Au niveau de la région de Matam, seule une petite partie du budget prévu a été rendue disponible. Dans ces conditions, on ne pouvait pas prendre à temps les décisions concernant l'hébergement et le remboursement des frais de transport des participants. Il y a eu une période de flottement jusqu'à la veille de la rencontre » (propos de Baba, A., résident à Matam). Or, la maîtrise totale des conditions de déroulement des rencontres et de déploiement des équipes d'appui revêt une importance cruciale dans le cadre d'un processus consacré à la mise en place de balises pour le développement agro-sylvo-pastoral. Cette exigence est d'autant plus forte que le processus a été enclenché sur la base de la commande politique d'un État qui se veut souverain. Autrement dit, l'enseignement à tirer est que l'engagement politique, s'il ne se traduit pas en dispositions budgétaires pour une contribution significative de l'État, risque de ne pas se concrétiser ou de dépendre du bon vouloir des donateurs ;
- l'identification préalable d'animateurs locaux désignés par les organisations socioprofessionnelles et les services techniques déconcentrés s'avère nécessaire pour assurer leur mise à niveau et dispenser des formations permettant de les outiller, afin qu'ils puissent animer efficacement les concertations multi-acteurs. La mobilisation de ce noyau d'animateurs va permettre de poser les jalons pour la conduite d'actions de vulgarisation s'appuyant sur des ressources endogènes. Il conviendrait de privilégier la mobilisation de binômes animateurs/animateuses pour garantir la prise en compte de la dimension genre au niveau local ;
- l'implication de la presse locale pour appuyer les concertations a constitué un levier d'action efficace pour assurer la poursuite des activités de communication après les ateliers. « Lors des consultations menées dans la région de Fatick, nous avons décidé de mettre à contribution les médias locaux avec lesquels nous avons des relations de partenariat développées dans le cadre de la mise en œuvre des activités de la DyTAEL. Notre expérience nous a appris qu'il faut diversifier les canaux de communication en ayant recours aux radios communautaires, à la presse en ligne et aux réseaux sociaux. Notre ambition est de maintenir cette dynamique de mobilisation des médias locaux autour de la LOASP, afin que cela permette de renforcer la veille et le contrôle citoyen. Ce levier d'action permettra de favoriser l'appropriation de la loi par les populations rurales. Il nous offrira également le moyen d'influencer l'action publique dans le sens du respect des engagements contenus dans la loi » (propos de Mame Birame S. résident à Fatick).

- l'examen du profil des participants aux rencontres régionales a révélé une faible participation du secteur privé formel, notamment les opérateurs impliqués dans le développement de l'agrobusiness. Cette situation s'explique par le fait que la dynamique d'émergence de l'agriculture d'entreprise n'a pas encore pris de l'ampleur dans certaines régions comme celle de Fatick. Dans les régions où l'agrobusiness connaît un essor, ses promoteurs n'entretiennent pas de relation de collaboration avec les OPA, alors que ces dernières ont joué un rôle central dans la préparation et l'animation des rencontres. D'une certaine manière, les consultations régionales ont été un rendez-vous manqué pour développer un dialogue fécond sur les modalités de la cohabitation entre le modèle de l'agriculture familiale et celui de l'agriculture d'entreprise ;
- l'analyse du fonctionnement des «Task Force» régionales et départementales met en évidence la nécessité d'intégrer une coordination intersectorielle efficace, au-delà du simple pilotage du processus. Pour pérenniser la dynamique autour de la LOASP, il est essentiel de renforcer les capacités des «Task Force» en leur permettant de collaborer avec les partenaires locaux, de contribuer à la vulgarisation de la loi et d'assurer un suivi actif de sa mise en œuvre sur le terrain, en évitant une centralisation excessive au niveau national. « Il faut donner aux «Task Force» la possibilité de prendre contact avec des partenaires locaux qui sont disposés à apporter un appui pour que la dynamique enclenchée autour de la loi continue à vivre sur le terrain. Il faut éviter de réduire la mise en œuvre de la loi à ce qui se fait uniquement au niveau national, en oubliant les régions, les départements et les communes. C'est pourquoi, il est essentiel de donner aux Task Force les moyens de contribuer à la diffusion et à la vulgarisation de la loi, mais aussi au suivi de sa mise en œuvre » (propos de Abdoul Aziz, B. résident à Ziguinchor).

5. PRINCIPAUX CONSTATS ET ELEMENTS D'ANALYSE AYANT TRAIT AU PROCESSUS DE REVISION DE LA LOASP

5.1. L'implication à géométrie variable des parties prenantes confrontées au défi commun de la faible appropriation de la loi et à celui de la préparation insuffisante de sa révision

Au moment de la définition des modalités de déroulement des consultations régionales, le CERAL a fait un choix délibéré en faveur de la surreprésentation des producteurs ruraux. Ce choix est sous-tendu par deux préoccupations principales : (i) allouer aux communautés de base un quota de représentation qui permette de faire participer la plus grande diversité possible d'acteurs en prenant en compte les spécificités géographiques, la multiplicité des systèmes d'activités en milieu rural, la dimension genre, le critère d'âge, etc. ; et (ii) assurer une visibilité aux points de vue développés et aux propositions formulées par les producteurs ruraux, après leur validation lors des CRD, au niveau le plus élevé de la prise de décision.

Dans toutes les régions, un effort important a été consenti dans le but de garantir la représentation des différentes composantes des communautés rurales, quoique les proportions aient été variables d'une région à l'autre. Le ressenti exprimé par de nombreux participants sur le déroulement des consultations régionales insiste sur le fait que les organisations d'agriculteurs ont été les plus fortement représentées lors des consultations citoyennes, au détriment des organisations d'éleveurs, de pêcheurs et d'exploitants forestiers. « *Dans les différents départements de la région de Kédougou, les membres des organisations d'agriculteurs sont venus en force aux rencontres, notamment les paysans dont les activités sont liées aux filières du riz, du maïs et du fonio. Par contre, les organisations d'éleveurs ont été faiblement représentées, malgré la diffusion de l'information auprès des leaders éleveurs par le service technique chargé de l'élevage* » (Amadou, S., Direction régionale de l'élevage de Kédougou).

En ce qui concerne l'appropriation de la LOASP, le constat global qui s'impose est une large méconnaissance de cette loi par les producteurs ruraux. Certains interlocuteurs déclarent avoir entendu parler de la LOASP, mais avouent qu'ils ne sont pas en mesure de fournir d'indications sur son contenu et ses implications. D'autres personnes indiquent qu'elles ont conservé un vague souvenir des discussions organisées par le CNCR au moment de l'élaboration de la loi. Globalement, le niveau d'appropriation de la LOASP par les populations rurales reste faible parce qu'aucun processus significatif de diffusion et de vulgarisation du document n'est encore enclenché. Il convient de souligner que l'amélioration de l'appropriation de la loi, gage de sa mise en œuvre réussie, dépend certes de la volonté politique de l'État, mais elle est également tributaire de la capacité des OPA à se mobiliser pour obtenir que l'instrument soit mis au service des intérêts des producteurs ruraux. De ce point de vue, le constat de la faible implication des organisations de producteurs ruraux dans le combat pour la vulgarisation et la concrétisation de la LOASP renvoie à l'inexistence, à leur niveau, d'une masse critique de capacité, mais aussi à des dysfonctionnements internes qui ne leur permettent pas toujours de nouer des alliances fortes ou de réaliser une unité d'action visant à influencer les processus décisionnels.

L'expérience des exercices de planification menés au cours de la période écoulée montre qu'en règle générale, les modalités d'implication des organisations socioprofessionnelles de producteurs ruraux dans les processus d'élaboration ou de révision des politiques publiques sont diverses et multiples. Dans certains cas de figure, les OPA se donnent les moyens de mener des réflexions autonomes pour élaborer des propositions ; ce qui permet de bien préparer leur implication dans les processus de planification. Dans d'autres cas de figure, les représentants des OPA s'impliquent dans les processus, sans qu'il y ait une préparation préalable des rencontres.

Parfois, les organisations prennent part aux concertations après avoir reçu les documents préparatoires ou simplement la lettre d'invitation et les termes de référence à la veille des rencontres. Dans de telles conditions, elles n'ont pas la possibilité de valoriser l'expérience acquise pour préparer une contribution reflétant les aspirations et préoccupations de leurs membres. C'est précisément ce cas de figure qui s'est présenté lors des consultations régionales dont le déroulement a révélé deux constats importants :

- l'efficacité de la démarche de promotion de la diversité des parties prenantes aux consultations citoyennes a dépendu principalement du niveau de préparation des rencontres en amont par le Comité ad hoc en collaboration avec les comités locaux, ainsi que de l'ouverture de ces comités aux organisations professionnelles non membres du CNCR ;
- la qualité de la participation des acteurs et l'intensité des échanges ont été fonction du choix de participants capables d'interagir avec les autres acteurs, d'exprimer des préoccupations partagées et de formuler des propositions reflétant les besoins et attentes des communautés de base.

On retiendra que même si le choix de surreprésenter les producteurs ruraux dans les consultations régionales visait à garantir une diversité d'acteurs et à renforcer la visibilité de leurs propositions, à l'épreuve on constate que cette stratégie n'a pas pleinement atteint son objectif. En effet, la majorité des participants provenait des organisations d'agriculteurs affiliées au CNCR, au détriment des éleveurs, pêcheurs et exploitants forestiers. De plus, la méconnaissance généralisée de la LOASP par les producteurs ruraux, combinée à un manque de préparation des OPA, a limité la qualité des contributions et souligné la nécessité d'une meilleure vulgarisation de la loi.

5.2. Des apports et contributions caractérisés par la diversité des perspectives définies par les participants

Depuis plusieurs années, on constate une évolution des modes de décision publique dans le sens d'une plus grande prise en compte des points de vue d'une diversité d'acteurs sociaux²⁷. Cette ouverture dans la démarche rencontre dans le cas particulier du Sénégal un contexte socio-politique favorable qui a été instauré, grâce au renforcement du processus de démocratisation. Ce processus s'est accompagné de la consolidation de la place de nombreux groupes d'acteurs sociaux autonomes sur la scène politique (partis, syndicats et associations diverses). Une telle situation a contribué au développement d'une tradition de collaboration institutionnelle entre l'administration et les acteurs non gouvernementaux. Cela s'est renforcé à la faveur de l'émergence d'une dynamique de structuration des producteurs ruraux (organisations faïtières structurées autour de filières, interprofessions, plateformes aptes à s'impliquer dans le débat avec l'État, etc.).

Malgré ces progrès importants enregistrés, les initiatives d'implication des acteurs sociaux dans les processus d'élaboration des politiques publiques sont restées pendant longtemps en deçà des attentes. Dans plusieurs cas de figure, les modalités d'élaboration des politiques publiques ont continué à s'appuyer sur des mécanismes d'implication de la société civile jugés peu satisfaisants par les acteurs concernés. Ces derniers n'étaient parfois associés qu'en fin de processus, lorsqu'il s'agissait de procéder à la validation des résultats, alors qu'ils ne disposaient pas d'une marge réelle de remise en cause des orientations et des lignes d'actions définies.

Le processus de révision de la LOASP a marqué une rupture par rapport à la pratique précédemment décrite. En effet, dans le cadre de cet exercice, un changement significatif a été apporté en termes d'amélioration de la qualité de l'implication des acteurs sociaux.

27 Il ne faudrait cependant pas perdre de vue que la mise en œuvre du paradigme de la participation de la société civile dans les processus de planification connaît des limites résultant du fait que dans certains cas, les choix politiques sont déterminés par les convictions idéologiques des pouvoirs publics.

Cela s'est traduit par : (i) la mise en place d'un dispositif spécifique d'implication des organisations de la société civile dès le début du processus ; et (ii) l'utilisation d'une combinaison de mécanismes d'implication (consultations citoyennes, rencontres séparées avec divers groupes d'acteurs et concertations thématiques). Toutefois, il n'a pas été possible de valoriser pleinement le potentiel que recèlent ces options méthodologiques en matière d'implication des acteurs sociaux, à cause non seulement des contraintes liées au rythme imprimé au processus, mais aussi de l'impossibilité dans laquelle les OPA se sont trouvées pour mener des concertations internes préparatoires.

S'il est vrai que l'absence de préparation préalable a eu une incidence sur la contribution des participants aux consultations citoyennes, elle n'a cependant pas affecté la richesse des débats. En effet, les travaux de groupe ont révélé la diversité des points de vue développés lors des échanges sur certaines thématiques, notamment celle des services. Les participants ont formulé une gamme diversifiée de propositions, en lien avec les spécificités de leurs systèmes d'activités (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, apiculteurs, artisans, etc.) ou des catégories sociales auxquelles ils appartiennent (femmes, jeunes, leaders religieux, etc.). En ce qui concerne la thématique relative à la profession agricole, les préoccupations exprimées se structurent autour d'axes convergents qui mettent l'accent sur : (i) la reconnaissance et la revalorisation des métiers agricoles et ruraux ; (ii) l'accès à un régime de protection sociale ; (iii) le renforcement du statut des exploitations familiales ; (iv) la sécurisation des droits fonciers des producteurs ruraux ; et (v) l'appui à l'installation des jeunes désireux d'exercer des activités dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

6. PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER POUR MENER LE PROCESSUS DE REVISION DE LA LOI A SON TERME

Les interlocuteurs ont identifié les principaux défis à relever, en vue de mener à bonne fin la révision de la loi, mais aussi de garantir la mise en œuvre effective de sa nouvelle version.

6.1. La nécessité de structurer les engagements autour des domaines d'intervention prioritaires, en veillant à prendre en compte la faisabilité des choix

L'un des facteurs explicatifs du bilan mitigé de la concrétisation de la LOASP est lié à la multiplicité des engagements contenus dans la loi dont le nombre s'élève à cinquante-deux (52). Il n'est pas réaliste de s'attendre à la concrétisation de tous ces engagements, dans un contexte où aucune mesure d'accompagnement et de soutien n'est mise en place. Par conséquent, l'une des grandes leçons à retenir de l'expérience des vingt ans de la LOASP est qu'au lieu d'avoir une loi ambitieuse cherchant à couvrir un vaste champ d'action, il semble plus judicieux de focaliser l'attention sur un noyau de domaines d'intervention prioritaires dont la prise en compte est susceptible d'entraîner un effet de levier sur la productivité, l'efficacité économique et l'équité sociale dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

6.2. L'intérêt de mettre en place des leviers garantissant la concrétisation des engagements souscrits par les différentes parties prenantes

Actuellement, le respect par les parties prenantes de la LOASP de leurs engagements pourrait relever du domaine de l'illusion, compte tenu du fait qu'aucun organe d'exécution et de coordination n'a été mis en place pour assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la loi. Au vu de l'importance des engagements contenus dans la LOASP, il est indispensable de disposer d'un organe institutionnel réellement opérationnel et capable de garantir la mise en œuvre de la loi, en s'inspirant du modèle du Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire (SE-CNSA)²⁸. Cet organe aurait pour mission, entre autres, d'assurer : (i) la coordination de la mise en œuvre de la loi ; (ii) la préparation des rencontres du CSOASP ; (iii) le suivi et l'évaluation de l'exécution des recommandations et des décisions issues des réunions du CSOASP ; et (iv) la collecte et le traitement des alertes issues de la veille citoyenne mise en place en appui à la concrétisation de la loi.

De l'avis de plusieurs interlocuteurs, la création de cet organe de coordination est nécessaire pour favoriser la mise en synergie des différentes actions et la mise en place d'un système de suivi permettant de : (i) mesurer les avancées enregistrées dans la concrétisation de la loi ; et (ii) apporter, à chaque fois que de besoin, les correctifs nécessaires. « Une leçon importante que l'on doit tirer du processus de la LOASP concerne la nécessité d'avoir un organe d'exécution des décisions et de coordination capable de mettre en place un système performant de suivi-évaluation. C'est à ce prix que chaque acteur sera amené à jouer son rôle et que les progrès accomplis pourront être évalués chaque année, en vue de produire des rapports. Ainsi, les réunions des instances pourront se tenir aux différentes échelles d'intervention pour examiner le bilan des réalisations et formuler des recommandations pour la prochaine année » (propos de Tamsir Mb., membre de l'équipe d'appui au processus).

6.3. L'impératif de financer la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'État

A première vue, les engagements relatifs aux mécanismes de financement prévus dans le cadre de la LOASP ont été concrétisés avec la création du Fonds National de Développement

²⁸ Le SE-CNSA est l'organe d'exécution des décisions du CNSA. Il est chargé du pilotage de la politique nationale de la sécurité alimentaire et de la résilience. <https://www.secsna.sn/missions-et-organisations/>

Agro-Sylvo-Pastoral (FNDASP) qui constitue le bras technique et financier du système national de conseil agricole. Mais, de l'avis de nombreux interlocuteurs, l'efficacité de ce dispositif est limitée, au regard des attentes suscitées par la LOASP. « C'est vrai que la création du FNDASP est un acquis. Mais, l'appui du gouvernement a consisté simplement à mettre à la disposition du Fonds les moyens de fonctionnement de son organe de gouvernance et de ses structures techniques. Jusqu'à présent, la gestion des différents fonds qui ont été mis en place antérieurement est assurée par des unités spécifiques. Le FNDASP n'a pas les moyens lui permettant de remplir sa mission telle que définie dans la loi, c'est-à-dire prendre en charge le financement du développement du secteur agro-sylvo-pastoral » (Thierno, C., résident à Dakar).

Dans le même ordre d'idées, certains responsables d'OPA estiment que l'un des principaux facteurs contribuant au blocage de la mise en œuvre de la loi réside dans l'absence d'un plan de financement des engagements qu'elle comporte, en l'occurrence les dispositions programmatiques et les mécanismes de concertation prévus. Pour remédier à cet état de fait, ils formulent deux recommandations principales portant sur : (i) l'inscription d'une allocation budgétaire dédiée à la mise en œuvre de la LOASP dans la loi de finances ; et (ii) l'élaboration et l'exécution d'un plan d'investissement pluriannuel focalisé sur les mesures prioritaires prévues dans la loi.

6.4. La nécessité d'exécuter une stratégie de vulgarisation et de diffusion de la loi permettant de favoriser son appropriation par les producteurs ruraux

L'enjeu de l'implication des organisations socioprofessionnelles rurales dans le processus de révision, de mise en œuvre et de suivi de la nouvelle version de la loi revêt une importance cruciale, si l'on veut s'assurer que cet instrument de pilotage de la politique de développement rural est acceptable pour les populations concernées. Dans le souci de favoriser son appropriation par l'ensemble des groupes d'acteurs sociaux, il s'avère nécessaire de mettre en œuvre une politique de communication visant à : (i) établir un dialogue permanent entre les différentes parties prenantes de la loi ; et (ii) appliquer une démarche de vulgarisation et de diffusion du document s'appuyant sur l'utilisation des canaux de communication existants, ainsi que sur la valorisation des nouvelles technologies.

« Le déficit de vulgarisation de la LOASP a constitué un frein à l'appropriation de cette loi par les producteurs ruraux. On constate que la traduction du document dans les langues nationales n'a pas été suffisante pour garantir une bonne vulgarisation de la loi. Si l'on veut intervenir de façon plus efficace, il faut revoir la stratégie de vulgarisation qui a été développée et surtout éviter de s'appuyer exclusivement sur l'ANCAR. Des organismes comme la SODEFITEX et la SAED ont des dispositifs de conseil agricole qui n'ont jusqu'à présent pas été sollicités pour vulgariser la loi. Il existe de nombreuses autres pistes à explorer comme par exemple l'intégration de la loi dans les curricula des écoles et des instituts de formation agricole et rurale. On pourrait également inscrire une ligne d'action consacrée à la vulgarisation de la loi dans toutes les initiatives d'appui au renforcement des capacités des producteurs ruraux. Mais, le plus important, c'est de revitaliser la vulgarisation de la loi, en mettant à profit le digital parce que nous vivons à une époque où la vidéo a pris le dessus sur le format des documents écrits. Si on veut progresser dans cette voie, il faudrait réaliser des capsules vidéo par thématique. Ces capsules pourraient être diffusées via YouTube ou partagées via les réseaux sociaux. Les avantages de ces capsules sont multiples : elles sont aisément diffusables et stockables. En plus, c'est plus agréable et facile de regarder une vidéo que de lire un texte écrit. Il faut ajouter que l'effet de masse des capsules vidéo est plus important. Enfin, la vulgarisation de la loi offre l'opportunité de revoir l'environnement médiatique au niveau national. Les programmes des télévisions sont largement dominés par les émissions à caractère politique. On pourrait créer la première télévision rurale autour de la LOASP et cela constituerait une avancée importante » (focus group avec les responsables de la SODEFITEX).

6.5. L'utilité de promouvoir le contrôle citoyen de la mise en œuvre de la loi

Soucieuses d'être en mesure d'assurer une fonction de veille sur l'action publique, les organisations socioprofessionnelles rurales souhaitent se doter d'une boussole permettant d'assurer l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre de la loi. Il convient de mentionner qu'un tel dispositif de veille citoyenne et d'interpellation des décideurs publics est déjà testé par le CNCR, en collaboration avec le FIDA. Ce dispositif appelé « l'œil du paysan » mis en place dans le cadre de l'exécution du Projet d'Appui au Développement Agricole et à l'Entreprenariat Rural (PADAER II) s'appuie sur la création de comités de veille chargés de collecter les opinions et les préoccupations des groupes cibles du projet, en vue d'orienter les activités planifiées dans un sens conforme à leurs attentes.

Pour progresser dans la voie de la mise en place d'un dispositif efficace de contrôle citoyen, il conviendrait d'utiliser les leviers d'actions suivants : (i) définition concertée d'une grille d'indicateurs conçue comme un outil commun de suivi-évaluation (avec possibilité d'une adaptation aux réalités spécifiques des régions/zones agro-écologiques) ; (ii) capitalisation des expériences locales en matière de veille citoyenne et d'interpellation, en vue d'en tirer des enseignements permettant de construire un dispositif robuste ; (iii) application du principe de subsidiarité permettant de confier la responsabilité de la veille et du suivi de la mise en œuvre de la loi aux OPA dans leurs principales zones d'intervention ; (iv) définition d'un cahier de charges pour l'exercice du contrôle citoyen et renforcement des capacités des agents communautaires chargés de faire fonctionner le système de veille et de suivi ; et (v) mise en place d'un système structuré de remontée des informations collectées sur le terrain pour renforcer la transparence et l'efficacité des politiques publiques.

Références bibliographiques

1. **Faye, J., Ba. C. O. et Diagne, 2007** : Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LOASP. Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).
2. **Gueye, A. A., 2024** : Bilan de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, 2004 - 2024. Rapport final.
3. **République du Sénégal** : Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, 2004.
4. **Ruello, M. et Chaboussou, A., 2005** : Processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du Sénégal. ISRA/BAME, Réflexions et Perspectives, Vol 6, No 2.