



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Étude de pré-faisabilité de la création de l'observatoire national du foncier au Sénégal

Rapport final



Février 2018



TABLE DES MATIÈRES

	SIGLES ET ACRONYMES	4
I.	INTRODUCTION	6
II.	CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE	6
II.1.	Rappels sur la dynamique de réforme foncière au Sénégal	6
II.2.	Pourquoi une étude de « pré-faisabilité » ?	7
II.3.	Objectifs de l'étude	8
III.	METHODOLOGIE DE L'ETUDE	9
III.1.	Méthodologie générale	9
III.2.	Etapes de l'étude	9
III.3.	Ressources humaines mobilisées	10
III.4.	Limites de l'étude	10
IV.	LES OBSERVATOIRES SUR LE FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST	11
IV.1.	Une émergence lente aux résultats mitigés	11
IV.2.	Une récente montée en puissance, mais encore peu de concrétisation	11
IV.3.	Quelques enseignements	12
V.	LES OBSERVATOIRES SUR LE FONCIER AU SENEGAL	14



V.1.	L'Observatoire National de la Gouvernance Foncière	14
V.2.	La veille du CRAFS	16
V.3.	L'observatoire du foncier prévu dans le cadre de la réforme foncière	16
V.4.	L'observatoire du PDIDAS	17
V.5.	L'observatoire de l'UGB	17
V.6.	Quelques enseignements et commentaires	17
VI.	OPPORTUNITE ET CHAMPS D'OBSERVATION	20
VI.1.	Opportunité	20
VI.2.	Champs d'observation	21
VII.	DEUX SCHEMAS D'OBSERVATOIRE NATIONAL	23
VII.1.	L'observatoire : un centre de génération de connaissances	23
VII.2.	Un observatoire multi-acteurs	23
VII.3.	Un observatoire de la société civile	26
VII.4.	Complémentarités avec l'ONGF, le CRAFS, le COPIL et la Plateforme Nationale DV/GF	27
VIII.	Recommandations pour la suite de l'étude	28
VIII.1.	Partager les résultats de l'étude et poursuivre les réflexions et débats	28
VIII.2.	« Stabiliser » le COPIL et la Plateforme Nationale DV/GF	28



ANNEXES

ANNEXE 1 : liste des entretiens réalisés	29
ANNEXE 2 : l'Observatoire du Foncier du Mali (OFM, 1994 – 1998)	30
ANNEXE 3 : l'Observatoire du Foncier au Tchad (OFT, depuis 2001)	32
ANNEXE 4 : l'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso (ONF-BF, depuis 2014)	32
ANNEXE 5 : l'observatoire des organisations de la société civile sur le foncier au Bénin	35
ANNEXE 6 : l'Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO)	36
ANNEXE 7 : Avantages et limites de différents statuts	37

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AJS	Association des Juristes Sénégalaises
ASAN	Alliance Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
AVES	Avenir, Espaces et Sociétés
BAME	Bureau d'analyses macro-économiques (ISRA)
CAEL	Cellule d'Appui aux Elus Locaux
CEDEAO	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERFLA	Centre d'Études de Recherche, de Formation en Langues Africaines
CFD	Caisse Française de Développement
CICODEV	Institut panafricain pour la Citoyenneté, les Consommateurs et le Développement
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CLD	Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CNRDT	Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre
CNRF	Commission Nationale de Réforme Foncière
CONGAD	Conseil des Organisations non Gouvernementales d'Appui au Développement
COFIL DV/GF	Comité de pilotage de la Plateforme Nationale sur les DV et la gouvernance foncière
CRAFS	Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal
CRDI	Centre de Recherches pour le Développement International
CTFD	Comité Technique Foncier & Développement
DGFOMR	Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural (Burkina Faso)
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DUE	Délégation de l'Union Européenne

DV	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FONGS	Fédération des Organisations Non-Gouvernementales du Sénégal
IED Afrique	Innovations Environnement Développement en Afrique
ILC	International Land Coalition
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
LDN	Loi relative au domaine national
LFA	Loi sur le Foncier Agricole
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LPI	Land Policy initiative
MCA-BF	Millenium Challenge Account – Burkina Faso
MDRE	Ministère du Développement Rural et de l'Elevage
OFM	Observatoire du Foncier du Mali
OFT	Observatoire du Foncier au Tchad
ONF-BF	Observatoire National du Foncier au Burkina Faso
ONGF	Observatoire National de la Gouvernance Foncière
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OPTIMAOC	Observatoire des terres de parcours et de l'intégrité des couloirs de transhumance et commerciaux pour la mobilité du bétail en Afrique Sahélienne de l'Ouest et du Centre
ORFAO	Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest
OSC	Organisation de la Société Civile
PASSHA	Projet Pastoralisme et Stabilité au Sahel et dans la Corne de l'Afrique
PDIDAS	Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal
PFA	Politique Foncière Agricole
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
RBM	Réseau Billital Maroobé
RRI	Initiative des droits et ressources
SAED	Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SODAGRI	Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal
TDR	Termes de référence
UCAD	Université Cheikh Anta Diop
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UGB	Université Gaston Berger (Saint-Louis)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du Projet de renforcement de la diffusion et de l'opérationnalisation des Directives volontaires¹ (DV) au Sénégal, financé par l'Agence italienne pour la coopération et mis en œuvre en partenariat avec la FAO, un mandat a été donné à l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) par les membres du Comité de pilotage de la Plateforme Nationale sur les DV et la gouvernance foncière (COPIL DV/GF) pour la mise en

place d'un processus inclusif afin d'étudier la faisabilité de la création d'un Observatoire national du foncier au Sénégal en se basant sur l'existant.

A cet effet, et pour plusieurs raisons expliquées dans la partie suivante, il a été privilégié la réalisation d'une étude de pré-faisabilité en s'appuyant, au regard de la sensibilité de la question, sur une expertise externe.

2. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

2.1. Rappels sur la dynamique de réforme foncière au Sénégal

Nouvellement indépendant, le Sénégal a entrepris une réforme foncière qui a abouti à l'adoption en 1964 de la loi relative au domaine national (LDN). La LDN institue le domaine national, détenu par l'Etat, qui englobe la quasi-totalité des terres rurales. Il se décline en quatre sous-catégories, dont les zones de terroirs dédiées à l'habitat rural, à l'agriculture et à l'élevage.

Ce faisant, la LDN supprime les droits fonciers coutumiers, sans déposséder les exploitants de terres situées dans les zones de terroirs, ces derniers pouvant continuer à occuper et à exploiter leurs terres. Les producteurs ruraux peuvent se voir affecter des terres, sur lesquelles ils disposent de droits d'usage. Pour les populations rurales, l'intérêt de se faire affecter une terre déjà détenue coutumièrement est loin d'être évident. Elles ont très majoritairement continué à se référer au système coutumier de gestion foncière et à procéder à

des transferts de droits fonciers (héritages, locations, ventes etc.) en marge de la légalité².

Face à ces difficultés, différents gouvernements ont, à partir de 1996, initié des processus de réforme foncière qui n'ont pas abouti.

Ainsi, en 1996, le gouvernement s'est doté d'un Plan d'Action Foncier qui restera sans suite.

En 2001, un projet de réforme foncière a été préparé par un groupe de travail créé au sein du ministère de l'Economie et des Finances. Ce projet, examiné lors d'un Conseil des ministres, n'a jamais été rendu public³.

En 2002, un projet de loi d'orientation agricole a été rejeté par les acteurs de la société civile, car donnant

1 Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012. <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

2 Lavigne Delville Ph., Colin J-Ph., Ka I., Merlet M., 2017, Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation, UEMOA/IPAR. <http://hubrural.org/Etude-sur-les-marches-fonciers-ruraux-en-Afrique-de-l-Ouest-et-les-outils-de.html?lang=fr&id=28>

3 World Bank, 2013, Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal, World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/429311504854290458/pdf/119641-WP-P095390-FRENCH-PUBLIC-7-9-2017-10-31-13-SenegalFinalReport.pdf>

trop de prérogatives foncières au niveau central. Le Sénégal s'est finalement doté d'une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) en 2004, sur la base d'une démarche participative.

La LOASP fixe des principes et objectifs en matière foncière et prévoit la promulgation d'une loi foncière dans un délai de deux ans.

Un « Groupe de travail thématique réforme foncière » fut créé en 2005 pour mettre en œuvre le volet foncier de la LOASP. Il s'agissait d'un groupe multi-acteur, présidé par le ministère chargé de l'agriculture. Son transfert, fin 2010, auprès du ministère chargé de l'économie et des finances a signé la fin de ses réflexions.

En 2005, la présidence de la République a mis en place une Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) qui était chargée de proposer une réforme dans un délai de six mois. Censée regrouper l'ensemble des catégories d'acteurs concernés, la CNRDT n'incluait pas de représentants effectifs des organisations professionnelles agricoles (OPA). La CNRDT a élaboré des « propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural », qui prônaient une privatisation de la terre au profit de l'Etat pour permettre la création de zones d'investissements intensifs. Ces propositions sont restées lettres mortes.

En 2012, une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) a pris le relai de la CNRDT. Elle est chargée de mener un processus participatif de réforme foncière. Elle a établi à cet effet un protocole de collaboration avec des organisations de la société civile (OSC) et des OPA regroupées au sein du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS)⁴. Suivant ce protocole, des ateliers sont organisés en 2015 au niveau intercommunal et départemental dans toutes les régions du pays, pour un total de 108 réunions⁵.

La CNRF en a tiré, en 2016, un projet de document de

politique foncière et a consulté les différents groupes d'acteurs sur cette base. Le projet a fait l'objet d'un partage final avec l'ensemble des parties prenantes en octobre 2016.

La CNRF a remis en avril 2017 au chef de l'Etat la version définitive de ce document. La CNRF est ée dissoute par le Chef de l'Etat en mai 2017, qui a expliqué, en novembre 2017, ne pas adhérer à certaines des propositions qu'elle a émises⁶.

Les organisations membres du CRAFS se montrent particulièrement actives sur le sujet, parfois depuis les années 2000, et ont produit des propositions harmonisées de réforme foncière, tout en jouant un rôle de veille, d'alerte et de défense des droits des communautés dont les terres ont été affectées à des investisseurs privés⁷. Le CRAFS a interpellé le Chef de l'Etat en novembre 2017 afin de « relancer le processus » et « permettre son bon déroulement jusqu'à sa finalisation »⁸.

2.2. Pourquoi une étude de « pré-faisabilité » ?

Trois principaux éléments du contexte général de l'étude ont abouti à la conclusion qu'il était prématuré de réaliser une étude de faisabilité de la création d'un « observatoire national du foncier au Sénégal » : a) le coup d'arrêt du processus de réforme foncière, b) l'absence d'échanges entre les acteurs sur la création de cet observatoire et c) le budget disponible pour réaliser l'étude.

- a. Pour la première fois, un processus inclusif a permis d'aboutir à un projet de document de politique foncière qui cristallise un « consensus national minimum » sur le sujet⁹. Toutefois, la dynamique de réforme foncière enclenchée a connu en 2017 une évolution majeure avec la dissolution de la CNRF et l'absence d'endossement de ses conclusions

4 Comité technique « Foncier & développement », 2015, La réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis, Note de synthèse n°18, AFD/MAEDI. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/note-de-synthese-n18-la-reforme-fonciere-au-senegal-bilan-detape-et-defis/>

5 CRAFS, 2017, Déclaration du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS), pour une relance du processus de la réforme foncière. <http://www.ipar.sn/DECLARATION-DU-CADRE-DE-REFLEXION-ET-D-ACTION-SUR-LE-FONCIER-AU-SENEGAL-CRAFS.html>

6 [pressafrik.com](https://www.pressafrik.com), 22/11/17, Réforme foncière : Pourquoi Macky Sall a refusé d'accepter les conclusions du Pr Sourang ? https://www.pressafrik.com/Reforme-fonciere-Pourquoi-Macky-Sall-a-refuse-d-accepter-les-conclusions-du-Pr-Sourang_a173572.html

7 Comité technique « Foncier & développement », 2015, op.cit.

8 CRAFS, 2017, op. cit.

9 Basserie V., 2017, Fiche pays sur les politiques foncières rurales des Etats membres de l'UEMOA. Profil du Sénégal, UEMOA, ORFAO

par le Chef de l'Etat. Si cette situation ne signifie pas forcément que la réforme a avorté, elle crée néanmoins une forte incertitude.

L'étude de la faisabilité de la création de « l'observatoire national du foncier au Sénégal » consistait à opérationnaliser l'observatoire multi-acteurs chargé du « suivi-évaluation de l'application de la politique foncière » prévu dans le document de politique foncière. Cette politique n'ayant pas été validée, il est devenu nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de créer un observatoire national et de préciser sa raison d'être.

- b.** Bien que prévue au sein des versions provisoires du document de politique foncière, la mise en place d'un observatoire multi-acteurs n'a pas fait l'objet de débat lors du processus participatif mis en œuvre. Ceci est tout à fait compréhensible : les préoccupations des acteurs étaient logiquement centrées sur les orientations de la réforme plutôt que sur les modalités de son suivi et de son évaluation.
- c.** Conduire une étude de faisabilité de la création d'un observatoire, qui peut éventuellement prendre la forme d'une nouvelle structure à créer, nécessite de recourir à une équipe pluridisciplinaire et demande du temps, ce que ne permettait pas le budget alloué à la présente étude.

Il s'agit en effet, et à titre d'exemple, de définir le statut et l'ancrage institutionnel de l'observatoire, le dimensionnement et le système d'organisation interne de l'observatoire (organigramme, personnel), le système de gestion administrative, comptable et financière de l'observatoire, le mode de gouvernance de l'observatoire, les relations fonctionnelles avec les principaux acteurs concernés, la nature et le coût des investissements nécessaires ainsi que les coûts de fonctionnement de l'observatoire, son système de financement et sa pérennisation financière, le phasage de sa mise en place etc.

2.3. Objectifs de l'étude

Au regard de ce qui précède, l'étude de pré-faisabilité doit procéder à une première « mise à plat » de la réflexion sur la création de l'observatoire du foncier au Sénégal et permettre d'initier un débat multi-acteurs sur le sujet.

Deux principaux objectifs sont ainsi assignés à cette étude :

- 1.** Déterminer si des consensus émergent au sein des acteurs concernés sur :
 - a.** l'opportunité ou non de créer un observatoire du foncier au Sénégal dans le contexte actuel ;
 - b.** la ou les mission(s) de cet observatoire : un observatoire pour observer quoi et pourquoi ?
 - c.** les acteurs qui seraient parties prenantes de l'observatoire ;
- 2.** Proposer sur cette base un, deux ou trois schéma(s) d'observatoire qui feraient sens aux yeux des acteurs, en précisant dans la mesure du possible :
 - a.** les champs d'observation possibles et les grands types d'activités à réaliser ;
 - b.** le public cible ou les « clients » de l'observatoire ainsi que les modalités de restitution / valorisation des résultats des observations ;
 - c.** de premiers éléments sur les dimensions juridiques et institutionnelles de l'observatoire, notamment son statut ou ancrage institutionnel et son mode de gouvernance.

3. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

3.1. Méthodologie générale

L'approche méthodologique a été axée principalement sur la mise à plat des réflexions sur l'observatoire. Elle s'est essentiellement appuyée sur la consultation des acteurs potentiellement intéressés par l'observatoire et sur une logique de co-construction des tenants et aboutissants de l'observatoire.

3.2. Etapes de l'étude

a. Brève revue bibliographique

Etant donné le temps disponible, cette revue s'est limitée à :

- retracer l'historique des observatoires du foncier en Afrique de l'Ouest et étudier rapidement les principaux observatoires sur le foncier ayant vu le jour dans d'autres pays ouest-africains, afin d'en tirer, dans la mesure du possible, des leçons pour l'observatoire du Sénégal ;
- rechercher les informations disponibles sur les observatoires en lien avec les questions foncières au Sénégal. Il faut cependant noter que la plupart des informations sur ces observatoires ont été obtenues au cours des entretiens.

Dans le cadre de la Land Matrix, l'International Land Coalition (ILC) et le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) ont recruté 4 étudiants pour réaliser une étude sur les observatoires du foncier en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe. Cette étude est en cours. L'étudiant en charge de cette étude pour le continent africain est basé au Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA/BAME). Les résultats de cette étude pourront nourrir les réflexions à venir.

b. Tenue d'une réunion de briefing

Cette réunion tenue avec IPAR a notamment permis de discuter des attentes vis-à-vis de l'étude, de passer en revue la méthodologie et de régler certains aspects pratiques.

c. Identification des acteurs potentiellement concernés et conduite d'entretiens

Il s'est tout d'abord agi d'identifier les différents acteurs et organisations potentiellement concernés par un observatoire national du foncier ou impliqués dans des observatoires portant sur le foncier ou des thèmes connexes.

Une pré-liste a été constituée et soumise à IPAR pour compléments et priorisation. En effet, les moyens disponibles pour l'étude ne permettaient pas de réaliser des entretiens avec l'ensemble des acteurs et organisations potentiellement concernés.

Les entretiens semi-directifs ont essentiellement été axés sur les points suivants :

- les initiatives nationales relatives aux observatoires sur le foncier ou sur des thèmes connexes ;
- pour les porteurs d'initiatives, les différentes dimensions caractéristiques des observatoires : missions, activités et modalités d'observation, gouvernance, positionnement institutionnel, statut juridique, structuration, système de financement, système de communication, difficultés rencontrées, perspectives... ;
- les attentes vis-à-vis d'un observatoire national du foncier, en premier lieu en termes d'opportunité, de missions, de parties prenantes, de champs d'observations, de public cible, de gouvernance et de positionnement institutionnel ;
- les implications éventuelles (à ce stade : de l'ordre de la déclaration d'intention) de l'organisation concernée dans le futur observatoire.

Au total, vingt-huit (28) entretiens ont pu être réalisés auprès des types d'organisations ou d'acteurs suivants :

- Ministères ;
- OSC et OPA ;
- Recherche ;
- Secteur privé ;
- Collectivités locales ;
- Partenaires techniques et financiers ;
- Projets ;
- Experts fonciers.

La liste des personnes rencontrées est présentée en annexe 1¹⁰.

d. Revue des positionnements institutionnels possibles

Cette étape s'est déroulée concomitamment à la précédente. Au fur et à mesure de la réalisation des entretiens et des options qui ont émergé concernant l'observatoire, l'étude s'est attachée à étudier diverses possibilités de positionnements institutionnels pour en dégager les avantages et inconvénients. Ont ainsi été passés en revue les statuts suivants :

- Société nationale ;
- Société Anonyme avec participation publique majoritaire ;
- Société Anonyme avec participation publique minoritaire ;
- Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) ;
- Fondation d'utilité publique ;
- Association ;
- Association d'utilité publique ;
- Organisation non gouvernementale ;
- Agence d'exécution.

e. Exploitation des résultats et rédaction du rapport provisoire

Les résultats des entretiens ont été analysés et ont donné lieu à la rédaction du rapport provisoire de l'étude. Ce rapport présente les idées-forces qui se dégagent des entretiens et propose 2 schémas d'observatoire envisageables, notamment sur la base de l'existant, des attentes et des déclarations d'intention issues des entretiens.

A ce stade, les schémas sont axés sur les missions de l'observatoire, ses parties prenantes, de premiers

éléments sur ses dimensions institutionnelles, ses champs d'observation, les modalités de restitution / valorisation de ses résultats et ses sources de financement.

f. Tenue d'un panel d'experts élargi au COPIL DV/GF

La tenue d'un panel d'experts élargi au COPIL DV/GF a permis d'examiner les résultats de l'étude et de formuler des recommandations en vue de son amélioration.

g. Finalisation du rapport de l'étude

Le rapport de l'étude a été finalisé en tenant compte des recommandations émises par le panel.

3.3. Ressources humaines mobilisées

L'étude a été réalisée par M. Vincent BASSERIE, avec l'appui de M. Ibrahima KA.

M. BASSERIE est un expert international qui dispose de 21 années d'expériences sur les politiques foncières agricoles en Afrique de l'Ouest. M. Ibrahima KA est un juriste spécialisé sur le foncier, membre de l'équipe d'IPAR. Il a été chargé des aspects juridiques liés au statut de l'observatoire et d'une partie de la revue bibliographique.

3.4. Limites de l'étude

Les limites de l'étude tiennent principalement au délai imparti pour la réaliser. Les auteurs de l'étude n'ont disposé que de 2 semaines pour mener les entretiens et rédiger le rapport provisoire.

Lors de la phase d'entretiens, plusieurs acteurs clés qui avaient été identifiés comme prioritaires n'ont pu être interviewés, en raison de contraintes d'agenda.

10 Bien qu'IPAR ait reçu un mandat particulier par rapport à cette étude, cette organisation a été considérée comme un acteur comme un autre lors de cette phase d'entretiens.

4. LES OBSERVATOIRES SUR LE FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST

4.1. Une émergence lente aux résultats mitigés

L'idée de la mise en place d'observatoires sur le foncier en Afrique avait déjà été émise en 1986 lors du colloque « Enjeux fonciers en Afrique noire »¹¹.

La Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, qui a été organisée en juin 1994 à Praia par le Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et le Club du Sahel, a donné lieu à une déclaration, dite « déclaration de Praia ». Cette déclaration a notamment invité les Etats membres du CILSS à mettre en place des observatoires nationaux du foncier, dans le cadre de la prise en compte de la dimension environnementale de la problématique foncière.

La conférence de Praia a été suivie du « Forum Praia+9 », organisé par le CILSS à Bamako en novembre 2003, sur le thème « Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest ». Dans ce cadre, l'atelier thématique portant sur « Foncier rural et décentralisation » a recommandé de « mettre en place des observatoires autonomes du foncier pour le suivi de son évolution dans chaque Etat ». Il s'agit donc d'une reprise de la recommandation de 1994, sans le lien qui était spécifiquement établi avec la problématique environnementale.

Pendant longtemps, ces recommandations n'ont pas connu l'engouement attendu. Deux observatoires ont ainsi été mis en œuvre en Afrique de l'Ouest : au **Mali entre 1994 et 1998** et au **Tchad**¹², dont l'idée provient de la fin des années 1990. Il a été officiellement créé en **2001**¹³ et continue à fonctionner. Des fiches sur ces deux expériences sont en annexe 2 et 3 de ce rapport.

4.2. Une récente montée en puissance, mais encore peu de concrétisation

Ces dernières années, à la faveur de l'émergence de nouvelles réformes foncières, la création d'observatoire du foncier (ou du foncier agricole ou rural) a été mise à l'ordre du jour dans différents pays ouest-africains et au niveau régional.

Au **Burkina Faso**, c'est dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Sécurisation foncière » du Millenium Challenge Account – Burkina Faso (MCA-BF) qu'est né en 2014 l'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso (ONF-BF). Son processus de création a débuté en 2011 avec la réalisation d'une étude de faisabilité, approfondie et itérative. Trois ateliers (lancement, conception de l'observatoire et validation du rapport) et des groupes de travail ont été organisés à cet effet. Le processus a par la suite connu une suspension avant d'être relancé en décembre 2013 par le recrutement d'un consultant pour l'appui à la mise en place de l'Observatoire, sous la forme d'une association. La fiche relative à cet observatoire, qui demeure opérationnel, est en annexe 4.

Au **Bénin**, DEDRAS ONG, l'Alliance Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ASAN) et la plateforme AgriProFocus ont organisé un forum sur le thème « la sécurité alimentaire et nutritionnelle en lien à la gouvernance foncière dans les communes » les 12 et 13 novembre **2015** à Parakou. Lors de ce forum, des travaux de groupes ont porté sur la création d'un observatoire des organisations de la société civile sur le foncier au **Bénin**¹⁴. Les éléments issus de ces réflexions sur présentés en annexe 5. Cet observatoire, qui selon les recommandations du forum devait porter le nom d'Observatoire National de la Gouvernance Foncière ne semble pas avoir pris forme jusqu'à présent.

Le **Mali** dispose d'une nouvelle Politique Foncière Agricole (PFA) depuis **2014** et d'une Loi sur le Foncier

11 Le Roy E., 1987, Projet de création d'observatoires du foncier en Afrique, rapport du séminaire de décembre 1986, Réseau international de chercheurs Enjeux fonciers en Afrique noire.

12 Le Tchad est ici pris en compte en tant qu'Etat membre du CILSS.

13 Décret n° 215/PR/MES/2001 du 24 avril 2001 portant création de l'Observatoire du Foncier au Tchad (OFT)

14 DEDRAS, ASAN, AgriProFocus, 2015, Rapport du premier forum de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en lien avec la gouvernance foncière dans les communes du Bénin. <http://hubrural.org/Rapport-du-forum-sur-la-securite.html?lang=fr>

Agricole (LFA) depuis **2017**. Ces deux textes prévoient la création de l'Observatoire national du Foncier Agricole. Selon la LFA, cet observatoire « est institué, auprès du ministre chargé de l'Agriculture, en vue de contribuer à la documentation et d'assurer le suivi de la loi foncière Agricole et des pratiques foncières en milieu rural. Il met en place un dispositif permanent, inclusif et transparent de suivi-évaluation de la réglementation foncière Agricole, ainsi qu'une base de données sur les questions foncières. Il rend compte, périodiquement aux différents acteurs du Foncier Agricole, des évolutions dans le secteur, capitalise les bonnes pratiques et attire l'attention des décideurs politiques sur les dérives éventuelles ». Un décret pris en Conseil des Ministres doit en fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la PFA et de la LFA, cet observatoire devra analyser deux problématiques principales¹⁵ : les mécanismes de mise en œuvre de la PFA et de la LFA et l'adéquation de l'offre de sécurisation avec la demande de sécurisation.

Le **Niger** va organiser les Etats Généraux du Foncier à Niamey du 12 au 15 février **2018**. Parmi les résultats attendus de cet évènement figurent l'adoption d'une feuille de route pour la formulation d'une nouvelle politique foncière et la formulation d'une recommandation visant à mettre en place un observatoire multi-acteurs du foncier¹⁶.

La **Commission de l'UEMOA** développe depuis **2012** une initiative sur les questions foncières rurales, qui inclut la mise en place d'un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO). Il est prévu qu'une opération pilote d'une durée de 5 années couvre les Etats membres de l'UEMOA.

A terme l'ORFAO devrait couvrir l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Une étude de faisabilité¹⁷ de la création de l'ORFAO a été réalisée en 2013 et a fait l'objet d'un atelier régional de validation tenu à Dakar la même année.

15 Ministère de l'Agriculture, 2017, Feuille de route pour la mise en œuvre de la Politique Foncière Agricole et de la Loi sur le Foncier Agricole 2017-2021

16 Abouba S., 2018, Processus du Code Rural du Niger : Diagnostic, enjeux, défis et perspectives nouvelles, Communication lors de l'atelier sur les trajectoires des politiques foncières rurales en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, 15 – 19 janvier 2018, Saint-Louis, Sénégal

17 <http://www.hubrural.org/Etude-de-faisabilite-de-la.html>

L'opération pilote n'est pas encore opérationnelle. Une fiche consacrée à cet observatoire est en annexe 6.

Egalement au niveau régional, l'observatoire des terres de parcours et de l'intégrité des couloirs de transhumance et commerciaux pour la mobilité du bétail en Afrique Sahélienne de l'Ouest et du Centre (OPTIMAOC) est une initiative portée par le **Réseau Billital Maroobé** (RBM) en partenariat avec le CILSS-Agrhyment et de nombreuses autres organisations. Son atelier de démarrage s'est tenu en janvier **2014** à Dakar.

L'OPTIMAOC vise à mettre à disposition des acteurs concernés par l'élevage pastoral (pasteurs, agro-pasteurs, élus locaux, autorités administratives et coutumières, ministères etc.) un outil d'information sur l'état et le suivi de la vocation des espaces pastoraux et plus précisément sur les couloirs de commercialisation et les axes de transhumances. Sur le plan opérationnel, l'observatoire doit répertorier et cartographier ces couloirs et axes, identifier les changements d'usage des terres pastorales (agriculture, acquisition, urbanisation, etc.), permettre des négociations entre acteurs, faciliter l'harmonisation des règlements/lois nationaux et régionaux, et fournir des argumentaires pour le plaidoyer¹⁸.

Dans le cadre du projet Pastoralisme et Stabilité au Sahel et dans la Corne de l'Afrique (PASSHA), l'OPTIMAOC a été invité à prendre en compte les problématiques liées à la gestion des conflits et à intégrer un module de spatialisations des conflits.

4.3. Quelques enseignements

Depuis le début des années 2010, on note un regain d'intérêt pour les observatoires sur le foncier en Afrique de l'Ouest, notamment dans le cadre du développement des réformes foncières contemporaines. Les observatoires sont majoritairement prévus pour suivre la mise en œuvre de ces réformes et/ou documenter l'évolution des situations foncières nationales.

Il s'agit d'une tendance nouvelle et qui pourrait être amenée à se renforcer davantage, notamment sous l'impulsion de la mise en œuvre des DV et du document portant « Cadre et lignes directrices sur les politiques

18 <http://portails.cilss.bf/optimaoc/>

foncières en Afrique »¹⁹ (CLD) entériné par l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine en juillet 2009 à Syrte.

Sans parler spécifiquement d'observatoire, les DV invitent les États à « améliorer les mécanismes de suivi et d'analyse de la gouvernance foncière ». Le CLD constate qu'il existe « peu d'expériences nationales significatives sur le continent, en matière de suivi efficace et systématique des progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières » et promeut le recours à des observatoires ou à « d'autres méthodes [qui] consistent en l'utilisation d'outils ou d'indicateurs objectifs pour évaluer la performance de diverses composantes du secteur foncier ».

Le suivi et l'évaluation demeurent malgré tout, aujourd'hui encore, un point faible des politiques foncières. A l'échelle nationale, sans tenir compte du Sénégal, seuls deux observatoires sont opérationnels (Burkina Faso et Tchad).

Au-delà de cette tendance générale, il est possible de tirer de ce bref survol des expériences menées dans la région quelques enseignements :

- il est primordial de définir clairement les raisons d'être de l'observatoire : qu'observe-t-on ? Pourquoi? Comment? Avec quels objectifs de rendu?
- un observatoire doit être visible et proposer des produits accessibles et adaptés aux acteurs les plus concernés ;
- la question du financement de l'observatoire est cruciale, notamment pour éviter toute discontinuité des activités, assurer une véritable indépendance d'analyse et la pérennité du dispositif ;
- un observatoire doit être et demeurer crédible. Sa crédibilité s'évalue notamment à l'aune de la qualité scientifique de ses travaux et du maintien d'une posture stricte d'observation (un observatoire qui s'aventure dans des activités de mise en œuvre d'une politique peut par exemple être accusé d'être à la fois juge et partie) ;
- il convient de calibrer les objectifs, les résultats attendus et les champs d'observation de l'observatoire en fonction de son expérience (notamment en « début de vie » de l'observatoire) et de ses moyens.



19 CUA, CEA, BAD, 2010, Cadre et lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique

5. LES OBSERVATOIRES SUR LE FONCIER AU SÉNÉGAL

Cette partie présente un rapide état des lieux des observatoires envisagés ou existants au Sénégal sur les questions foncières, afin d'en tenir compte et d'en tirer des enseignements dans le cadre de la poursuite de cette étude.

Il faut noter que, dès 1996, à l'occasion de l'élaboration du Plan d'Action Foncier, l'administration avait esquissé les contours d'un observatoire du foncier, conçu comme un outil d'aide à la décision au service de l'Etat. Cet observatoire n'a pas été rendu opérationnel.

5.1. L'Observatoire National de la Gouvernance Foncière

a. Présentation de l'ONGF

Selon la fiche de présentation²⁰ de l'Observatoire National de la Gouvernance Foncière (ONGF), sa création est née de la volonté de « créer les conditions d'une participation citoyenne à la gestion, au contrôle et [à] la veille sur les actes et actions de gouvernance du foncier ».

Il provenait aussi de la prise de conscience d'un fort potentiel, que représente le nombre de personnes formées dans les communautés par divers membres du CRAFS (CNCR, IED Afrique, AJS, Enda...) sur les questions foncières (animateurs, para-juristes, cellules de veille...) et qui pouvaient être mobilisées en commun pour jouer un rôle de veille et collecter des informations à la base sur la gouvernance foncière.

La création de l'ONGF a bénéficié de l'appui de nombreux partenaires (Fondation Rosa Luxemburg, Union Européenne, OXFAM via ActionAid, FIDA via IPAR, FAO et RRI), ce qui a notamment permis d'organiser de nombreux ateliers de formation et d'échanges.

Le projet « Disso ci suuf », financé par la DUE et la Fondation Rosa Luxemburg, a joué un rôle particuliè-

rement moteur²¹. Il a été mis en œuvre du 1er janvier 2014 au 30 juin 2016 par le CNCR et le GRET. Son objectif général était de « contribuer à une meilleure participation des acteurs non étatiques au dialogue politique sur la réforme foncière » et son objectif spécifique consistait à « renforcer les capacités de proposition et de plaidoyer du CNCR et de la société civile sur la réforme foncière, en s'appuyant sur des capitalisations, consultations locales et concertations multi-acteurs ».

La première activité programmée dans ce projet était la « mise en place d'un observatoire sur la gouvernance foncière ». A cet effet, le projet a financé l'organisation des ateliers suivants, qui ont essentiellement concerné le CNCR et ses relais au niveau des départements et des communes²² :

- atelier de mise à niveau des formateurs et animateurs et de planification (Thiès, du 7 au 9 avril 2014) ;
- ateliers de formation de nouveaux animateurs fonciers (Saint – Louis, Kaolack, Bignona/Ziguinchor, mai et juin 2014) ;
- atelier de formation de 25 membres des cellules départementales de veille sur la gouvernance foncière des régions de Tambacounda, Kédougou, Kaolack, Kaffrine et Fatick (juin 2014) ;
- atelier de préparation du lancement de l'ONGF (26 – 27 déc. 2014) ;
- ateliers de formation des membres de cellules de veille à Louga et Saint-Louis (mars et avril 2015) ;
- atelier de renforcement des capacités des points focaux et agents municipaux sur les outils de l'observatoire national de la gouvernance foncière (1-3 mars 2015 à Saint-Louis).

L'ONGF a été lancé officiellement le 17 juin 2015, à l'occasion du 51e anniversaire de la LDN.

20 CNCR, GRET, IPAR, ActionAid, CONGAD, non daté, Observatoire national de la gouvernance foncière. Un outil de la société civile au service du monde rural

21 Le projet « réformons le foncier » financé par Oxfam et porté par un consortium d'OSC a également fourni des appuis à la création de l'ONGF.

22 CNCR, GRET, 2016, Projet Disso ci suuf. Rapport narratif final. UE, Fondation Rosa Luxemburg

Ses missions²³ sont de :

- produire des informations de référence sur la problématique foncière ;
- jouer le rôle de veille et d'alerte sur la gouvernance foncière et les affectations foncières ;
- faciliter la sensibilisation et la mobilisation des acteurs.

Selon le même document, l'ONGF doit également produire des connaissances et de l'information susceptibles « d'alimenter les réflexions et débats sur la gouvernance foncière et faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal » et de « fournir aux exploitations familiales et leurs organisations des éléments d'aide à la décision sur les questions d'accès à la terre ».

Il se veut un observatoire de la société civile (organisations paysannes, associations, ONG) qui a pour ambition d'être ouvert et utile aux différents acteurs, y compris les acteurs publics.

Il s'intéresse à tous les espaces directement ou indirectement liés à l'agriculture, l'élevage et la foresterie. Il ne s'occupe pas du foncier urbain.

Les modalités prévues pour la restitution de ses résultats sont variées : cadres de dialogue politique multi-acteurs à différents niveaux (départemental, zones agro-écologiques et national), foras à différents niveaux pour un public diversifié, publications, émissions, dossiers de presse, lettres d'information, états des lieux annuels du foncier, mise en ligne des rapports et analyses produites, etc.

L'architecture de l'ONGF prévoit des cellules de veille à différents niveaux (local, zonal²⁴, départemental) et une cellule nationale. L'ONGF met au centre de son fonctionnement et de sa raison d'être les populations rurales, qui doivent être à la fois impliquées dans la collecte de l'information et bénéficiaires des produits et résultats de l'observatoire.

L'ONGF dispose d'un site web²⁵ qui ne semble plus alimenté en informations depuis juillet 2016. Il dispose également d'une page Facebook²⁶, où sont relayées des informations sur l'actualité du foncier rural au Sénégal, et notamment ce qui concerne l'accapement des terres, mais où l'on trouve peu d'informations sur les activités de l'observatoire.

b. La phase test sur la zone d'intervention du PDIDAS

L'ONGF a été opérationnalisé dans le cadre d'une phase test mise en œuvre au niveau de la zone d'intervention du Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS). Ce choix a été opéré par le CRAFS. Un atelier de lancement de la phase test s'est tenu les 20 et 21 octobre 2015 à Saint-Louis.

Cette opération, qui devait se dérouler pendant 6 mois, a consisté à identifier, au sein de chacune des 9 communes concernées, un point focal, chargé de transmettre mensuellement au CNCR les informations concernant les activités du PDIDAS et les demandes d'affectation de terres. La collecte de l'information passait par l'existence de correspondants dans tous les villages et la remontée de l'information s'appuyait sur un modèle de fiche.

Ces points focaux ont été désignés par arrêté communal, sur la base de critères définis par l'ONGF et qui ont été respectés. L'un d'entre eux était déjà un animateur foncier formé par le CNCR.

Les points focaux ont été pris en charge par le CNCR pendant une année environ, à hauteur de 50.000 FCFA/mois. Le CNCR a ensuite demandé aux mairies d'assurer cette prise en charge. Les autorités communales, bien que confirmant leur intérêt pour le travail des points focaux, ont affirmé ne pas avoir les moyens de les prendre en charge. Dès lors, 5 points focaux ont stoppé leur activité et 4 autres ont poursuivi le travail bénévolement. Le PDIDAS a également été sollicité en 2017 pour appuyer financièrement les points focaux (fourniture de motos et d'indemnités) mais cette demande est restée sans suite.

De fait, durant cette phase test, il n'y a pas eu d'informations stratégiques à collecter et faire remonter à l'ONGF,

23 CNCR, GRET, IPAR, ActionAid, CONGAD, non daté, op. cit.

24 C'est-à-dire au niveau des 6 zones agro-écologiques ou de la zone d'observation considérée.

25 <http://observatoire-foncier.sn/>

26 <https://www.facebook.com/ongfsenegal/>

tant en ce qui concerne les activités du PDIDAS que les affectations de terre.

Concomitamment, le CNCR s'est attaché à mettre en place et à animer un « Collectif des maires » qui se réunit tous les trois mois. Ce Collectif a permis aux maires de développer leur collaboration, d'acquérir une « perception d'ensemble » des enjeux de la zone et de se faire entendre collectivement. Ils ont par exemple conçu une note de positionnement commun sur la restructuration du PDIDAS.

Inversement, le CNCR a tenté en vain de créer une dynamique de concertation entre les villages de chaque commune.

Le CNCR et des organisations membres du CRAFS ont œuvré à la rédaction d'un premier rapport d'activités de l'ONGF. Un atelier a notamment été organisé à Saint-Louis fin décembre 2017 pour travailler sur une première version de ce rapport. Ce rapport n'est pas encore disponible. Les diverses parties prenantes ont rencontré des difficultés pour se mobiliser et se coordonner pour développer les analyses nécessaires à sa rédaction. Le CNCR a également souhaité mieux y intégrer les préoccupations formulées par le PDIDAS.

5.2. La veille du CRAFS

Depuis la fin des années 2000, les organisations membres du CRAFS ont développé en commun, de façon endogène, un système de veille et de défense des droits fonciers des communautés locales, en réponse aux attributions considérées comme illégitimes, voire illégales, de terres à des acteurs externes aux communautés.

Ce système s'est mis en place progressivement et s'est révélé performant tout en restant informel, en l'absence de toute formalisation ou de conceptualisation et sans ressource financière spécifique. Il s'appuie sur une mobilisation forte du personnel des organisations membres du CRAFS et sur un réseau particulièrement développé de correspondants au sein des communautés rurales.

Sans en avoir pris l'appellation, la fonction de veille, qui est la première composante de ce système, peut tout à fait être considérée comme un observatoire des attributions de terres ne respectant pas les droits des populations concernées. Elle consiste à récupérer le

plus rapidement possible les informations provenant « du terrain » et de les analyser (missions de terrain, rencontres d'échanges...). De façon complémentaire, des organisations membres du CRAFS ont réalisé des études pour documenter la dynamique d'accaparement des terres dans le pays.

L'autre fonction de ce système (défense des droits des populations : organisation de marches, médiatisation et actions de plaidoyer, accompagnement technique et juridique des populations concernées etc.) ne relève par contre pas d'un observatoire.

Il faut également noter que la version provisoire du document de plan stratégique du CRAFS²⁷ prévoit, parmi les activités clefs, la mise en place et l'animation d'un observatoire des OSC sur le foncier, dans le cadre de l'axe prioritaire « Veille et alerte sur les conflits fonciers ».

5.3. L'observatoire du foncier prévu dans le cadre de la réforme foncière

En juin 2015, le président de la CNRF avait annoncé la création d'un « Observatoire paritaire et pluriel » pour suivre la réforme foncière, qui serait formé de représentants de la société civile, des collectivités locales, de l'administration et du personnel politique²⁸.

Le document de politique foncière, dans sa version définitive datée d'octobre 2016, prévoit effectivement la création d'un « observatoire du foncier », chargé du « suivi-évaluation de l'application de la politique foncière ». Le document précise qu'il regroupera des représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des organisations de la société civile et du secteur privé, et qu'il sera « déconcentré dans sa structuration et son fonctionnement ». Il produira « des données chiffrées à partir d'indicateurs définis par les parties impliquées ainsi que des analyses documentées des différentes situations, contraintes et difficultés identifiées. Ses résultats feront l'objet d'un rapport annuel assorti de recommandations sur l'état de mise en œuvre de la politique foncière et les améliorations à apporter ».

27 DIA O., 2015, Document de Plan Stratégique du Cadre de Réflexion et d'Actions sur le Foncier au Sénégal (CRAFS). Version provisoire, Oxfam, CNCR, ActionAid, IPAR, Widadaf, Action Solidaire Internationale, Enda Pronat

28 <http://hubrural.org/Senegal-annonce-de-la-creation-d.html?lang=fr>

Selon les informations recueillies, cette proposition n'a pas été débattue au cours du processus consultatif mis en œuvre pour élaborer le document de politique, les préoccupations des acteurs étant logiquement axées sur les principes, orientations et axes d'intervention de la politique.

La déconcentration de l'observatoire était prévue au niveau des régions, où la société civile dispose de plateformes qui seraient impliquées, tout comme l'administration territoriale. L'observatoire s'appuierait sur le réseau des centres et services d'appui au développement local, qui constituerait la chaîne de collecte et de remontée des informations.

5.4. L'observatoire du PDIDAS

Le PDIDAS avait effectivement envisagé de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières de sa zone d'intervention (enjeux fonciers, application des POAS, pratiques des acteurs etc.). L'idée principale était de démontrer une volonté de transparence, en mettant en ligne sur Internet tous les produits issus de cet obser-

vatoire, qui devait être confié à l'Université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis. Un comité scientifique devait être chargé de la validation des informations avant leur mise en ligne.

Pour diverses raisons de natures administrative et institutionnelle, la création de cet observatoire a été abandonnée.

5.5. L'observatoire de l'UGB

Au cours d'un atelier tenu en 2004 à l'occasion du 40^e anniversaire de la LDN, l'UGB a émis l'idée de créer un observatoire du foncier, en collaboration avec la SAED, orienté vers la recherche. Faute de financement, cet observatoire n'a pas été créé.

5.6. Quelques enseignements et commentaires

Cette étude a permis de recenser 6 idées ou initiatives relatives à l'observation de problématiques foncières au Sénégal.

Initiateur	Observatoire	Etat d'avancement
CNCR (CRAFS)	ONGF	Mise en œuvre (phase test)
CRAFS	Veille sur les accaparements de terres	Mise en œuvre
CRAFS	Observatoire des OSC sur les conflits	Sans suite
CNRF	Observatoire de suivi-évaluation de l'application de la politique foncière	Suspendu à l'avenir de la réforme foncière
PDIDAS	Observatoire du foncier	Abandon
UGB	Observatoire du foncier (recherche)	Sans suite

La réalisation d'une étude de faisabilité de la création de l'« observatoire national du foncier au Sénégal » s'inscrivait dans le cadre de l'opérationnalisation de l'observatoire de suivi-évaluation de l'application de la politique foncière. La présente étude de pré-faisabilité doit permettre, in fine, de déterminer s'il convient ou non de procéder à la création d'un observatoire national du foncier au Sénégal vu les incertitudes qui pèsent sur la réforme foncière et en tenant compte de l'existant, à

savoir la veille du CRAFS sur les accaparements de terre et l'ONGF.

c. La veille du CRAFS

Comme nous l'avons vu, la fonction de veille du CRAFS sur les accaparements de terre est effective et performante. Elle entre parfaitement en résonance avec la raison d'être du CRAFS. Il conviendra d'éviter de nuire, d'une façon ou d'une autre, à ce système de veille.

d. L'ONGF

Il convient d'aborder l'ONGF sous deux angles : tel qu'il a été pensé et tel qu'il a été expérimenté à travers la phase test.

La **conception de l'ONGF** repose sur le principe d'impliquer des ressortissants des communes dans la collecte des informations²⁹. Impliquer les populations dans des systèmes d'observation concernant leurs propres réalités représente une voie adaptée pour ancrer le contrôle citoyen de la gestion foncière dans les pratiques des communautés et faire accepter ce contrôle par les autorités communales.

Cela comporte néanmoins des limites sur le type d'informations pouvant être collectées, notamment celles qui requièrent un certain niveau de caractérisation comme peuvent le nécessiter de nombreux champs d'observation. A titre d'exemple recenser les différents types de transactions et transferts fonciers à l'échelle d'une commune nécessite de pouvoir les identifier sans amalgame et de les décrire précisément et ne sera à la portée que de certains profils qu'il faudra en outre spécifiquement former.

L'idée de s'appuyer localement sur l'ensemble des personnes formées sur le foncier par les différents membres du CRAFS (cf. V.1.a) pour collecter des informations foncière à la base permet d'envisager d'étendre l'observation sur de nombreux territoires. Cependant, si l'on se réfère à la phase test, un problème de coût risque de se poser. En conséquence, l'ONGF ne pourra pas observer en permanence l'ensemble des communes sénégalaises sur le modèle de l'opération pilote et devra s'orienter vers des observations limitées dans le temps et dans l'espace.

En effet, 27,6 millions de FCFA seraient nécessaires pour observer les 552 communes du pays pendant 1 mois, sur la base de 50.000 FCFA/mois octroyés aux points focaux lors de la phase pilote et qui peuvent ne pas sembler suffisant au vu de la requête adressée au PDIDAS pour l'achat d'une moto par point focal en plus de l'octroi d'indemnités (cf. V.1.b). Certains champs d'observation nécessiteront en outre, de la part des points focaux, d'y consacrer plus de temps, par exemple lorsqu'il faudra fournir des données quantitatives.

Plusieurs organisations de la société civile membres du CRAFS ont mentionné ne pas avoir été associées en amont aux réflexions relatives à la création de l'ONGF. L'atelier de lancement de l'ONGF les a pris de court. Le CRAFS a toutefois été davantage impliqué par la suite du processus.

La conceptualisation de l'ONGF n'a visiblement pas été suffisamment poussée. L'analyse de sa fiche de présentation (cf. V.1.a) montre par exemple que les missions de l'ONGF ne sont pas réellement stabilisées. Lors des entretiens, plusieurs acteurs ont mis en évidence ces lacunes dans la phase de conception de l'observatoire : « des étapes ont été sautées, il n'y a pas eu d'étude de référence », « ils ont voulu aller trop vite pour mettre en place l'ONGF ».

La **mise en œuvre de la phase test de l'ONGF** constitue une réelle innovation non seulement à l'échelle du Sénégal, mais aussi, selon nos connaissances, à l'échelle ouest-africaine.

Comme nous l'avons vu, il n'y a pas eu, lors de la phase test, d'information stratégique à faire remonter à travers le dispositif mis en place (faible activité du PDIDAS, pas de demande d'affectation de terres). Le CNCR considère cependant que cette expérience a démontré que des points focaux communautaires pouvaient observer les dynamiques communales sur la gouvernance foncière. Cela nécessite entre autres que ces points focaux soient acceptés par les autorités communales. Selon le CNCR, le fait qu'ils leur soient utiles peut favoriser cette acceptation. Dans le cadre de la phase test, les élus ont bénéficié des informations des points focaux sur les activités du PDIDAS. Dans d'autres contextes où il n'y aura pas forcément d'acteur tiers visé par l'observation, l'utilité des points focaux pour les communes pourrait résulter d'actions de sensibilisation ou de formation par exemple.

De fait, les points focaux se sont retrouvés au centre de diverses attentes : ils devaient collecter les informations requises pour l'ONGF, devenaient les répondants des communes vis-à-vis du PDIDAS – les autorités communales étant souvent occupées par ailleurs – et une source privilégiée d'information pour ces mêmes autorités.

Selon le CNCR mais aussi d'autres acteurs, l'opérationnalité du Collectif des maires est un résultat positif de l'expérience. On peut toutefois se demander dans

29 CNCR, GRET, IPAR, ActionAid, CONGAD, op. cit.

quelles mesures ce résultat est lié à l'observatoire proprement dit.

La mise en place de la phase test a logiquement provoqué de la méfiance de la part du PDIDAS, qu'il a donc fallu sensibiliser et dont les points de vue devaient être entendus. Certains acteurs considèrent que ce « rapprochement » avec le PDIDAS³⁰ est incompatible avec un rôle d'observation et présente le risque de biaiser les analyses produites : « un véritable observatoire ne fonctionne pas comme ça ».

La phase test n'a pas reposé sur l'architecture prévue de l'ONGF : les niveaux « intermédiaires » (zonal, départemental) n'ont pas joué de rôle et l'opération a reposé sur des points focaux plutôt que des cellules locales. Il n'est donc pas possible de tirer des enseignements sur ce point.

Aucun rapport d'activités n'est disponible plus de deux ans après le lancement de la phase test qui devait durer 6 mois, ce qui met en évidence des lacunes au niveau du suivi et de la capitalisation de l'opération et par ricochet des problèmes de coordination et de responsabilisation au niveau des parties prenantes issues du CRAFS. Notons toutefois que la tenue d'un atelier national de partage des résultats de l'expérience est prévue.

La question des « parties prenantes » est elle-même sujet à discussion : l'ONGF est parfois présenté comme l'observatoire du CNCR, parfois comme celui du CRAFS. Ce problème de gouvernance a été soulevé lors des entretiens à de nombreuses reprises, tout comme celui de la faible communication sur le déroulement de phase test et du faible recours à de l'expertise ou de la recherche en appui à l'opération.



30 Une ligne budgétaire de plus de 20 millions de FCFA a été prévue en 2017 par le PDIDAS pour financer des activités des OSC.

6. OPPORTUNITÉ ET CHAMPS D'OBSERVATION

6.1. Opportunité

Une très grande majorité des acteurs rencontrés estime nécessaire de créer un observatoire national.

La fiabilité des données utilisées jusqu'à présent dans les réflexions et débats a été remise en cause par certains acteurs, notamment en ce qui concerne la quantification de l'accaparement des terres dans le pays. Par conséquent, créer un observatoire fournissant des données qui ne pourront pas être remises en cause est ressenti comme une nécessité.

Si cette question d'opportunité est souvent réfléchi en lien avec l'avenir incertain de la réforme foncière, la tendance dominante est de ne pas subordonner la création de l'observatoire à une reprise ou à l'achèvement de la réforme foncière d'autant plus que les raisons qui ont poussé à aller vers une réforme sont toujours présentes.

Certains acteurs mettent en exergue qu'un observatoire ne se conçoit pas sur un pas de temps court et ce d'autant plus sur les questions foncières qui sont particulièrement complexes. Suivant cette logique, il n'y a pas de temps à perdre.

Plusieurs idées d'observatoire ont émergé ces dernières années, ce qui illustre, pour certains, qu'il y a un véritable besoin d'observation et qu'il est nécessaire de fédérer les différentes initiatives en un observatoire unique.

VERBATIM

« Nous avons besoin de données fiables sur la gouvernance foncière et les situations foncières locales »

« Tout sauf le statu quo »

« C'est un travail de longue haleine »

« Ce sera de l'apprentissage pendant longtemps »

« Ce n'est pas bon d'avoir des initiatives disparates »

« Il faut fusionner les idées d'observatoire des uns et des autres »

« Il est nécessaire de consolider les acquis sans attendre »

En effet, s'il est vrai que plusieurs pays ont mis ou prévu de mettre en place des observatoires pour suivre les résultats de leur réforme foncière récemment enclenchée (Madagascar et Mali par exemple), le coût d'arrêt de la réforme foncière sénégalaise ne signifie pas mécaniquement que la création d'un observatoire n'a plus de sens. D'une part, ce coût d'arrêt n'est pas forcément définitif. D'autre part, le corpus juridique existant pour gérer les questions foncières s'applique et a des effets sur les acteurs et les situations foncières locales.

Nombre d'interlocuteurs voient en l'observatoire un outil qui pourrait favoriser la relance de la réforme.

VERBATIM

« Il faut intégrer l'observatoire dans une réflexion globale sur la relance du processus de réforme »

« L'observatoire doit apporter des données chiffrées pour étoffer la relance du processus »

« Il y a nécessité de rouvrir le débat, l'observatoire doit y contribuer »

Il s'agit ici d'un objectif tout à fait compréhensible au regard du contexte actuel. Cependant, il ne peut, du fait de son caractère conjoncturel, constituer la raison d'être d'un observatoire.

Une minorité d'acteurs s'interroge davantage sur l'opportunité de créer un observatoire national. L'absence d'expérience concluante en la matière est mise en avant.

VERBATIM

« Trop peu d'observatoires du foncier ont donné des résultats en Afrique de l'Ouest »

« Le Sénégal a l'habitude des observatoires qui ne marchent pas »

Des risques de confusion institutionnelle sont également évoqués, notamment vis-à-vis du CRAFS et du COPIL DV/GF.

VERBATIM

« L'observatoire risque de marcher sur les plates-bandes d'autres plateformes. L'un risque de cannibaliser l'autre »

« La mise en place du COPIL DV/GF a déjà créé une confusion avec le CRAFS et a provoqué une baisse de l'engagement de certains au niveau du CRAFS »

Même si elles sont exprimées de façon minoritaire, il est nécessaire de tenir compte de ces craintes dans la suite des réflexions.

6.2. Champs d'observation

Les champs d'observation peuvent être plus ou moins limités ou étendus. Comme l'a montré la partie IV, les champs d'observation doivent être calibrés en fonction de l'expérience et des moyens de l'observatoire. A force de vouloir tout observer, on risque de ne rien voir.

Ceci est d'autant plus important à avoir à l'esprit que les entretiens ont été particulièrement riches sur le sujet des champs d'observation, ce qui confirme l'opportunité de la mise en place d'un observatoire national.

a. Relatifs au foncier rural et péri-urbain

D'après nos entretiens, la prise en compte du foncier rural et du foncier péri-urbain par l'observatoire national ne fait pas débat. Nous avons tenté de regrouper au sein de 4 grands ensembles présentés ci-dessous les champs d'observation identifiés par les acteurs rencontrés, en respectant les formulations utilisées.

La mise en œuvre des politiques et législations

« la mise en œuvre de la LDN en lien avec acte III de la décentralisation »

« le niveau d'application de la LDN »

« les impacts de la mise en œuvre de la LDN »

« les problèmes fonciers créés par les grands aménagements hydro-agricoles »

« les changements de statuts des terres »

La gestion foncière

« les expériences et les projets des partenaires techniques et financiers et des OSC »

« les bonnes pratiques d'appui aux communes »

« la diversité des approches de gestion foncière au niveau des communes »

« les pratiques de tous les acteurs : Etat, communes, populations locales »

« les pratiques d'adaptation aux règles, de contournement de la loi »

« la corruption »

L'accès à la terre et la sécurité foncière

« les affectations de terre en lien avec la spéculation foncière »

« l'accaparement des terres »

« l'insertion et les impacts territoriaux des agro-industries »

« les systèmes d'exploitations qui impactent les situations foncières »

« l'évolution foncière des exploitations familiales »

« l'accès des exploitations familiales et de leurs membres aux ressources foncières »

« le pourcentage de terres ayant fait l'objet d'affectation »

« les raisons pour lesquelles les populations rurales ne se font pas affecter des terres »

« les bénéficiaires d'affectation de terres »

« les modes d'accès à la terre au sein des Zones Economiques Spéciales »

Les situations / problématiques foncières locales

- « la situation foncière dans les différentes régions du Sénégal »
- « les dynamiques foncières dans les espaces péri-urbains »
- « les problèmes de limites entre les communes »
- « la quantification des marchés fonciers ruraux »
- « les marchés fonciers ruraux dans les Niayes »
- « le développement des marchés fonciers sur les terres du domaine national »
- « la prédominance des pratiques foncières coutumières »
 - « l'évolution des espaces pastoraux »
 - « l'exploitation des forêts en Casamance et au Sénégal oriental »
 - « les conflits »
 - « les conflits entre agriculteurs et éleveurs »
- « les conflits entre communes, entre producteurs ruraux »

b. Relatifs au foncier urbain

La question de la prise en compte des problématiques foncières spécifiquement urbaines fait débat.

Pour certains interlocuteurs, les enjeux, les débats, les acteurs les plus dynamiques sont centrés sur le foncier rural. L'ajout du foncier urbain complexifiera les tâches et le mode de gouvernance de l'observatoire.

Pour d'autres, il est illusoire de dissocier foncier urbain et rural, tant les interrelations entre les deux sont fortes, et les enjeux du foncier urbain méritent d'être pris en compte.

D'autres encore s'interrogent : les problématiques foncières urbaines sont peu connues, peu de travaux de recherches y ont été menés, la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) communique peu sur ses informations, le foncier urbain est porteur de gros enjeux à dimension politique, mais « est-on prêt à s'y attaquer ? »

La position dominante se situe dans l'entre-deux : elle consiste à ne pas écarter le foncier urbain, mais à mettre la priorité sur le foncier rural au moins dans un premier temps.

Les champs d'observation cités lors des entretiens sont listés ci-dessous.

Le foncier urbain

- « les structures d'occupation de l'espace urbain »
 - « l'aménagement de l'espace urbain »
 - « l'évolution des espaces collectifs »
 - « les nombres de titres fonciers »
 - « les occupations anarchiques »
 - « les zones de tensions »
- « la transparence dans la gestion foncière urbaine »
 - « l'accès aux terres du littoral »
- « les ventes de parcelles sur le domaine privé de l'Etat »

7. DEUX SCHEMAS D'OBSERVATOIRE NATIONAL

Deux schémas d'observatoire se dégagent des entretiens menés, notamment en ce qui concerne la ou les finalité(s) et les parties prenantes de l'observatoire.

Le premier schéma est celui d'un observatoire inclusif, associant sur un même pied d'égalité l'Etat, la société civile, les collectivités territoriales et le secteur privé. Il correspond aux attentes exprimées de façon très majoritaire lors de la phase d'entretiens.

Le second, plébiscité par un nombre minoritaire d'acteurs rencontrés, est un observatoire de la société civile.

7.1. L'observatoire : un centre de génération de connaissances

Il convient de revenir sur la fonction première d'un observatoire, qui est celle de générer (recueillir ou produire) et de mettre à la disposition des acteurs intéressés des connaissances, terme utilisé ici au sens large : informations, savoirs, données

Au Sénégal, tout comme dans les autres Etats ouest-africains, l'information foncière est disparate et fragmentaire. Les données primaires peuvent être issues de procédures liées au dispositif d'administration foncière, tout comme elles peuvent être produites hors administration foncière formelle. Il en est de même pour les données secondaires. Ces dernières, qui sont issues d'un traitement des informations primaires, peuvent provenir d'universités, de centres de recherche, de projets, d'OSC etc.

Les connaissances générées par l'observatoire seront relatives aux champs d'observation définis (et évoluant dans le temps) par ses parties prenantes dans le cadre de sa finalité et de sa mission.

Ces champs peuvent être investis ponctuellement ou dans le temps :

- la réalisation d'études ponctuelles pour répondre à des besoins précis d'information à un temps T ;

Par exemple, il n'existe au Sénégal aucune statistique de niveau national sur le niveau de mise en œuvre de certaines dispositions de la LDN. Combien d'acteurs ruraux ont eu recours (ou quel est le pourcentage d'acteurs ruraux à avoir eu recours) au système d'affectation des terres mis en place depuis plus d'un

demi-siècle ? Il pourrait être intéressant, dans une perspective de relance de la réforme foncière, de produire une telle donnée, qui pourrait en outre être désagrégée : proportion d'hommes, de femmes, de jeunes, d'urbains etc. Si les données disponibles le permettent, ce type de donnée pourrait être associé aux superficies concernées etc.

- la réalisation d'une étude de référence sur une dynamique foncière précise et le suivi de son évolution dans le temps ;

En reprenant le même exemple que ci-dessus, les parties prenantes de l'observatoire pourraient décider qu'il est important non seulement de connaître ce nombre ou pourcentage d'acteurs ruraux bénéficiant d'une affectation, mais aussi de suivre son évolution au niveau national chaque année, tous les 5 ans etc.

Il va de soi que la définition de ces champs d'observation relève de choix et implique une indispensable priorisation, en lien avec les moyens disponibles. Nous proposons, pour les deux schémas proposés ci-dessous, des mécanismes collégiaux permettant de les définir.

7.2. Un observatoire multi-acteurs

Initialement, l'observatoire national dont la faisabilité devait être étudiée est celui envisagé par la CNRF, pour suivre et évaluer l'application de la nouvelle politique foncière. Ce schéma d'observatoire s'inscrit dans cette logique.

a. Finalité et mission

Sa finalité serait d'être un outil d'aide à la décision pour améliorer les politiques publiques relatives à la gouvernance foncière.

Sa mission serait de suivre et évaluer les politiques publiques relatives à la gouvernance foncière.

Ces formulations permettent de rendre la raison d'être de l'observatoire indépendante des changements de contexte. Que la réforme foncière reprenne vie ou soit enterrée ne doit pas remettre en cause l'existence de l'observatoire.

Parler de politiques publiques relatives à la gouvernance foncière permet d'inclure l'ensemble des politiques

sectorielles qui influencent les questions foncières agricoles, pastorales, forestières, halieutiques, péri-urbaines et urbaines.

b. Parties prenantes

Une très grande majorité des acteurs rencontrés s'est prononcée en faveur d'un observatoire inclusif, qui associe les principaux acteurs concernés, à savoir l'Etat, la société civile, les collectivités territoriales et le secteur privé.

Le verbatim ci-dessous exprime de façon assez claire les raisons qui ont poussé ces acteurs à privilégier ce type d'observatoire.

VERBATIM

- « l'observatoire doit être un cadre paritaire associant tous les porteurs d'enjeux »
- « l'observatoire doit être au-dessus de la mêlée »
- « l'observatoire doit être fédérateur »
- « l'observatoire doit être à équidistance de tous les acteurs, tout le monde doit avoir confiance »
- « il faut rendre tout le monde confortable »
- « le même esprit de conciliation que pendant l'élaboration du document de politique foncière doit perdurer pour la création de l'observatoire »
- « être dedans et poser les problèmes, c'est mieux qu'être dehors et crier »

La participation de l'Etat est très majoritairement jugée comme indispensable.

VERBATIM

- « si l'Etat ne s'engage pas dans ce processus, on ne va nulle part »
- « l'Etat doit être dedans s'il veut être transparent »
- « l'Etat doit être fournisseur de données, prendre en charge les recommandations, et contribuer au financement de l'observatoire »
- « l'observatoire doit être écouté par les autorités, ses avis doivent faire foi. Ce n'est pas possible si l'Etat n'en fait pas partie »
- « l'Etat doit faire partie de l'observatoire, le foncier c'est comme le lait sur le feu »

Pour certain, il faut un engagement fort de l'Etat, avec une représentation au niveau de la présidence ou de la primature. Les départements ministériels repré-

sentés pourraient être ceux en charge de l'Agriculture, de l'Elevage, de l'Environnement, des Finances, de la Décentralisation et de l'Urbanisme.

D'autres sont plus réticents en ce qui concerne l'inclusion de représentants de l'Etat : soit ils doutent de sa participation active à l'observatoire, soit ils considèrent qu'il sera complexe de travailler de concert avec l'Etat.

La participation de la société civile, des élus locaux et du secteur privé est par contre considérée comme primordiale.

La participation conjointe de ces différents groupes d'acteurs met au cœur des réflexions le mode de gouvernance de l'observatoire.

c. Mode de gouvernance, statut et structuration

Les partisans de ce type d'observatoire insistent fortement sur l'importance de la gouvernance. La présence d'acteurs étatiques ne doit pas leur conférer un rôle prépondérant.

Cette exigence vaut aussi pour la société civile, selon les acteurs qui n'en font pas partie. Les OSC et les OP sont en effet tellement présentes dans les débats sur le foncier rural que cela ne doit pas les amener à prendre le leadership de l'observatoire.

En somme, chacun revendique un mode de gouvernance équilibré. Le système de gouvernance doit également permettre d'éviter les blocages tout en favorisant les prises de décisions concertées.

En ce qui concerne le statut, l'hypothèse d'adosser l'observatoire à une ou plusieurs structures existantes ne semble pas remporter l'adhésion des acteurs rencontrés. Il semble en effet primordial de s'assurer que l'observatoire « n'ait pas la couleur d'une organisation ».

Une analyse comparative des statuts existants au Sénégal est présentée en annexe 7. Elle présente les avantages et inconvénients de chaque forme institutionnelle. Il en ressort que le statut d'association d'utilité publique serait le plus adapté pour cet observatoire.

L'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso (ONF-BF, cf. annexe 4) a également une forme associative et implique les mêmes types d'acteurs que ceux envisagés ici. Cette expérience montre qu'il est possible de définir ainsi un mode de gouvernance équilibré.

L'observatoire pourrait ainsi être composé de 4 organes :

- **une assemblée générale** regroupant l'ensemble des membres de l'observatoire ;
- **un conseil d'administration**, associant de façon paritaire les quatre collèges (société civile, Etat, collectivités territoriales et secteur privé). Cette instance pourrait disposer d'une double présidence confiée à la société civile et à l'Etat. Le collège de la société civile pourrait désigner ou élire tous les trois ans son président, de manière à favoriser la responsabilisation de ses différents membres ;
- **un secrétariat technique** chargé d'appliquer les décisions et d'assurer le bon fonctionnement de l'observatoire ;
- **un comité scientifique** qui aurait pour rôle principal de conseiller l'observatoire dans le choix des champs d'observations et de proposer les modes opératoires d'observation des champs retenus. Il pourrait également produire de façon complémentaire des analyses ou éclairages sur certaines thématiques. Il pourrait regrouper par exemple l'université de Ziguinchor, l'UGB, l'ISRA, IPAR, l'UCAD et le GRET.

L'observatoire pourrait en outre mettre en place des commissions de réflexion thématique en cas de besoin.

La question de la déconcentration de l'observatoire a été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens. Une forme de déconcentration était prévue dans le document de politique foncière. Par pragmatisme, afin de ne pas alourdir l'observatoire, nous suggérons de ne pas procéder dès le début à une déconcentration de l'observatoire. Certains champs d'observation pourraient nécessiter de s'appuyer sur des niveaux intermédiaires de recueil ou d'analyse des informations ou données. Ceci pourrait constituer des expériences à capitaliser dans cette optique.

d. Champs d'observation

Nous avons vu que la mission de l'observatoire doit demeurer indépendante des changements de contexte. Cette mission est large et rend possible l'investigation de nombreux champs d'observation.

Ces champs, au contraire de la mission, doivent pouvoir évoluer avec le temps et le contexte. Il est donc proposé qu'ils ne soient pas définis a priori, mais au travers des organes de l'observatoire.

Ainsi, ses champs pourraient être proposés, à condition de répondre à des critères bien définis, par tout membre de l'observatoire et/ou le secrétariat technique. Les acteurs de l'observatoire pourraient également décider que les propositions émanent à tour de rôle des 4 collèges d'acteurs. Des commissions de réflexion thématique pourraient également être responsabilisées à cet effet.

Les propositions pourraient être soumises à l'avis du comité scientifique et pré-validées par le conseil d'administration. Le Comité scientifique serait chargé de déterminer les modes opératoires des observations et d'en dégager les moyens nécessaires. Les dossiers d'observation ainsi constitués seraient à nouveau soumis au conseil d'administration pour validation définitive.

Les modes d'observation devraient s'appuyer au maximum sur les réseaux existants (à l'image de l'ONGF) et sur des partenariats à construire (avec des projets, des sociétés de développement de type SAED et SODAGRI, les Centre de gestion et d'économie rurale etc.).

L'Etat, des projets et programmes pourraient également conditionner leurs appuis aux communes à une coopération transparente avec l'observatoire.

e. Diffusion des résultats

L'observatoire devrait être présent sur le web afin de tenir informé le public de son actualité et de ses activités.

Les résultats issus des champs d'observation pourraient donner lieu à des supports d'informations destinés à une vulgarisation auprès d'un large public, des outils d'aide à la décision à l'attention des décideurs publics et privés concernés par les questions foncières et à des mises en débat.

f. Financements

Un mode de gouvernance paritaire devrait s'accompagner de contributions provenant des quatre collèges (société civile, Etat, collectivités territoriales et secteur privé). Il serait en effet risqué qu'un seul des collèges contribue au fonctionnement de l'observatoire.

L'Etat pourrait prévoir d'inscrire son appui financier au budget national en vue de contribuer à la pérennité de l'observatoire. Le secteur privé s'est dit prêt à étudier la possibilité de financer des activités précises de l'observatoire (un champ d'observation par exemple).

La contribution de la société civile pourrait provenir de la mobilisation de ses réseaux pour investiguer des champs d'observation qui s'y prêteraient (cf. la phase test de l'ONGF). Enfin, les collectivités territoriales pourraient s'engager à assurer la pleine coopération des collectivités concernées par les diverses observations.

Outre les droits d'adhésion et les cotisations des membres, cet observatoire, en raison de son caractère multi-acteurs, est le plus susceptible de drainer des financements de partenaires techniques financiers, notamment ceux impliqués dans la mise en œuvre des DV et du CLD (ILC, CTFD, CRDI, FAO, DUE...) et des appuis d'organisations impliquées dans des processus de suivi de problématiques foncières (Land Matrix).

En effet, le suivi et l'évaluation de la gouvernance foncière demeure peu développé à l'échelle mondiale. Les chances de financement augmenteraient sur la base de l'engagement de l'observatoire à alimenter la réflexion mondiale sur les ODD en reliant les indicateurs définis dans le cadre des champs d'observation aux indicateurs globaux de suivi des ODD.

Un démarrage de l'observatoire sous la forme d'un projet ne doit pas non plus être exclu a priori.

7.3. Un observatoire de la société civile

Ce schéma d'observatoire s'inscrit dans une logique de prolongement et de renforcement de l'ONGF.

a. Finalité et mission

Sa finalité serait d'être un bras technique du CRAFS afin de renforcer ses argumentaires pour améliorer la gouvernance foncière.

Sa mission serait de renforcer le contrôle citoyen sur et la participation citoyenne à la gouvernance foncière. Ici aussi, ces formulations permettent de rendre la raison d'être de l'observatoire indépendante des changements de contexte. Que la réforme foncière reprenne vie ou soit enterrée ne doit pas remettre en cause l'existence de l'observatoire.

La notion de gouvernance foncière permet d'inclure les questions foncières agricoles, pastorales, forestières, halieutiques, péri-urbaines et urbaines.

b. Parties prenantes

Cet observatoire serait piloté par les organisations de la société civile.

c. Mode de gouvernance, statut et structuration

L'expérience de l'ONGF démontre qu'il faut rompre avec son « pilotage à vue », lui donner une véritable dimension institutionnelle, le structurer et renforcer son expertise.

En ce qui concerne le statut, et tout comme pour le premier schéma, l'hypothèse d'adosser l'observatoire à une ou plusieurs structures existantes ne semble pas remporter l'adhésion des acteurs rencontrés. L'observatoire « ne doit pas avoir la couleur d'une organisation ».

Une analyse comparative des statuts existants au Sénégal est présentée en annexe 7. Elle présente les avantages et inconvénients de chaque forme institutionnelle. Il en ressort que le statut d'association d'utilité publique serait également le plus adapté pour cet observatoire.

L'observatoire pourrait ainsi être composé de 4 organes :

- une assemblée générale regroupant l'ensemble des membres de l'observatoire ;
- un conseil d'administration ;
- un secrétariat technique chargé d'appliquer les décisions et d'assurer le bon fonctionnement de l'observatoire ;
- un comité scientifique qui aurait pour rôle principal de conseiller l'observatoire dans le choix des champs d'observations et de proposer les modes opératoires d'observation des champs retenus. Il pourrait également produire de façon complémentaire des analyses ou éclairages sur certaines thématiques. Il pourrait regrouper par exemple l'université de Ziguinchor, l'UGB, l'ISRA, IPAR, l'UCAD et le GRET.

Contrairement au 1er schéma, mais suivant la logique de l'ONGF, la déconcentration de cet observatoire pourrait être envisagée rapidement. Cependant, il conviendrait de ne pas multiplier les niveaux de déconcentration et de mener une étude sur les avantages et inconvénients que représenterait chaque niveau de déconcentration (zone socio-foncière, région, département).

d. Champs d'observation

Plusieurs mécanismes permettant d'identifier de façon collégiale les champs d'observation sont proposés dans le cadre du 1er schéma. D'autres mécanismes peuvent bien sûr être envisagés.

Cet observatoire pourrait en outre effectuer une veille globale sur Internet de l'actualité foncière au Sénégal.

Plusieurs organisations membres du CRAFS effectuent une veille partielle mise en ligne sur des pages Facebook avec des risques de doublons. Enfin, la fonction de veille sur les accaparements de terre exercée par le CRAFS pourrait être confiée à cet observatoire.

e. Diffusion des résultats

L'observatoire devrait être présent sur le web afin de tenir informé le public de ses activités et de l'actualité foncière sénégalaise.

Les résultats issus des champs d'observation pourraient donner lieu à des supports d'informations destinés à une vulgarisation auprès d'un large public, des outils d'aide à la décision à l'attention des décideurs publics et privés concernés par les questions foncières et à des mises en débat. Les résultats de l'observatoire pourraient en outre être utilisés pour la construction de plaidoyers et des actions de renforcement de capacités des communautés locales.

f. Financements

Outre les droits d'adhésion et les cotisations des membres, cet observatoire pourrait drainer des finance-

ments de partenaires techniques financiers, notamment ceux impliqués dans la mise en œuvre des DV et du CLD (ILC, CTFD, CRDI, FAO, DUE...) et des appuis d'organisations impliquées dans des processus de suivi de problématiques foncières (Land Matrix). Il pourrait également attirer des financements provenant de partenaires spécialisés dans l'appui aux OSC et OPA.

7.4. Complémentarités avec l'ONGF, le CRAFS, le COPIL et la Plateforme Nationale DV/GF

Comme nous l'avons vu (cf. VII.1), un observatoire génère (recueille ou produit) et met à la disposition des acteurs intéressés des connaissances (au sens large) sur les problématiques foncières.

De nombreuses structures ont réalisé ou réalisent des études sur les questions foncières, principalement rurales ou péri-urbaines. L'observatoire n'a pas vocation à s'y substituer. Ses champs d'observation doivent être définis de façon collégiale, et donc ne pas répondre au besoin d'information d'un seul acteur. Ses champs nécessiteront a priori de réaliser des activités d'envergure d'échelle nationale.

	Schéma n°1	Schéma n°2
ONGF	L'ONGF peut se fondre dans ce schéma. Dans le cas contraire, risque de doublons, de concurrence stérile.	Evolution et renforcement de l'ONGF.
CRAFS	Le CRAFS garde sa raison d'être et sa fonction de veille. Le CRAFS peut soumettre à l'observatoire ses besoins en termes d'observation. Certains champs d'observation pourront mobiliser les acteurs communautaires ³¹ formés par les membres du CRAFS.	Le CRAFS garde sa raison d'être. Transfert possible de sa fonction de veille à l'observatoire. Le CRAFS peut soumettre à l'observatoire ses besoins en termes d'observation. Certains champs d'observation pourront mobiliser les acteurs communautaires formés par les membres du CRAFS.
COPIL DV/GF (*)	Le COPIL DV/GF doit respecter l'indépendance de l'observatoire. Le COPIL peut soumettre à l'observatoire ses besoins en termes d'observation. Des synergies peuvent notamment être recherchées dans le montage des projets, notamment en termes de suivi-évaluation.	
Plateforme Nationale DV/GF (*)	L'observatoire peut constituer une forme d'évolution de la plateforme. La plateforme peut demeurer une entité à part entière, et soumettre à l'observatoire ses besoins en termes d'observation.	Il est peu probable qu'une plateforme nationale pluri-acteurs soumette à un observatoire de la société civile ses besoins en termes d'observation.

(*) Il ressort des entretiens que le COPIL DV/GF est perçu comme une instance de pilotage de projets et la plateforme comme une instance de réflexion sur les enjeux liés à la GF.

31 Qu'il conviendrait de dénombrer et cartographier.

8. RECOMMANDATIONS POUR LA SUITE DE L'ÉTUDE

8.1. Partager les résultats de l'étude et poursuivre les réflexions et débats.

L'atelier de restitution de l'étude n'a constitué qu'une première étape limitée de partage de ses résultats, limitée dans le temps (une demi-journée) et par les acteurs présents (absence de l'Etat et du secteur privé notamment).

Il apparaît nécessaire de poursuivre la diffusion de l'étude et d'organiser des ateliers de discussion avec les différentes catégories d'acteurs sur les schémas d'observatoire proposés.

Il semble également important qu'au sein de chaque catégorie d'acteurs (voire dans un premier temps de chaque organisation, notamment au sein de la société civile où les positions semblent ne pas toutes converger), des réflexions soient menées pour que des positionnements stratégiques soient définis sur les schémas d'observatoire proposés.

Ce n'est qu'après cela que des rencontres multi-acteurs pourraient avoir lieu pour retenir un schéma d'observatoire à développer, qui pourrait alors faire l'objet d'une étude de faisabilité.

Un « groupe de contact » (éventuellement émanant du COPIL) pourrait être mis en place pour organiser ce processus.

Etant données les réticences de certains acteurs concernant l'inclusion de représentants de l'Etat dans le schéma 1 (soit ils doutent de sa participation active à l'observatoire, soit ils considèrent qu'il sera complexe de

travailler de concert avec l'Etat), il pourrait être envisagé de créer cet observatoire dans un premier temps autour des acteurs de la société civile, du secteur privé et des collectivités territoriales, en attendant que l'Etat soit convaincu de l'importance d'en être membre et d'y contribuer.

8.2. « Stabiliser » le COPIL et la Plateforme Nationale DV/GF

Ces deux instances ne sont pas encore vraiment stabilisées, tant en termes de fonctions, de parties prenantes etc. En outre, il est probable que ces instances évoluent encore, notamment sous l'impact du projet de formulation d'une stratégie nationale d'engagement (SNE) sur le foncier, qui va « renforcer et élargir la plateforme (P-DV/GV) au Sénégal et permettra de formuler une Stratégie Nationale d'Engagement de façon participative et inclusive pour trois années »³².

Il est notamment prévu d'élargir le COPIL à d'autres acteurs pertinents (secteur privé, universités, élus nationaux, etc.). Le COPIL évoluerait également vers un cadre politique, composé des responsables de haut niveau, auquel seraient adossés un comité technique (forme actuelle du COPIL) et un comité restreint.

La mise en place de l'observatoire, quel que soit le schéma retenu, nécessite de préciser clairement ses complémentarités avec ces deux instances, ce qui impliquerait que ces dernières soient stabilisées, ou du moins que leurs perspectives d'évolution, notamment en terme de fonctions et de composition, soient clairement définies.

32 <http://www.ipar.sn/Le-document-de-politique-fonciere-du-Senegal-partage-a-Mboro-Zone-des-Niayes.html?lang=en>

ANNEXE 1 :

Liste des entretiens réalisés

N°	NOMS	STRUCTURES
MINISTERES		
1	M. Kader AKA	Ministère de l'Élevage et des Productions Animales – Direction de l'élevage
2	M. Macodou SALL	Ministère de l'économie et des finances – Direction Générale des Impôts et Domaines
OSC et OPA		
3	M. El Hadj Thierno CISSÉ	CNCR
4	M. Babacar DIOP	FONGS / CNCR
5	M. Badara SECK	Point focal CNCR / ONGF – Commune de Gandon
6	MM. El Hadj FAYE et El Hadj Samba SOW	Enda Pronat
7	M. Mbaye NIANG	CONGAD
8	MM. Bara GUEYE et Mamadou FALL	IED Afrique
9	M. Zakaria SAMBAKHE	ActionAid
10	M. Cherif Omar SY	CERFLA
11	MM. Amadou C. KANOUTE et Mamadou MBALLO	CICODEV
12	Mme Fatoumata GUEYE Ndiaye	AJS
COLLECTIVITES LOCALES		
13	M. Abdou Khadre LO	CAEL
SECTEUR PRIVE		
14	M. Moustapha KA	Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar
15	M. Louis LAMOTTE	VALLAGRI
PROJETS		
16	M. Pape SAMBA	PDIDAS
RECHERCHE		
17	MM. Djiby DIA, Jérémy BOURGOIN, Quentin GRISLAIN	ISRA-BAME / CIRAD
18	Dr Ibrahima DIALLO	IPAR
19	Mlle Camille RICHEBOURG	CIRAD
PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS		
20	M. Pierre-Yves BERTRAND	SCAC / Ambassade de France

N°	NOMS	STRUCTURES
21	M. Antoine LURY	AFD
22	M. Roberto GOTTI	Agence de Coopération Italienne
23	Mme Géraldine TARDIVEL, M. Jean-Maurice DURAND	FAO
24	M. Martin FRANCHE	Agence de Coopération Canadienne
25	Mme Coumba PAYE, M. Clemens SCHROETER	DUE
PERSONNES RESSOURCES		
26	M. Sidy M. SECK	Expert foncier
27	M. Samba TRAORE	Expert foncier
28	M. Oussouby TOURE	Expert foncier

ANNEXE 2 : L'Observatoire du Foncier du Mali (OFM, 1994 – 1998)

NB : l'ensemble des éléments présentés ci-dessous proviennent de l'évaluation externe de cet observatoire réalisée en 1998³³.

Missions

L'OFM a été mis en place pour appuyer le processus de réforme foncière : « L'idée même de mise en place d'un dispositif d'observation traduit le souci nouveau de formuler une politique qui soit proche des besoins exprimés par les populations lors des Etats généraux du Monde rural ».

L'Observatoire était à cette époque perçu comme un outil de connaissance scientifique au service de l'élaboration d'une politique foncière qui devait être profondément renouvelée.

L'Observatoire du foncier au Mali avait pour missions :

- d'analyser et produire de l'information sur les situations foncières locales et leur diversité;
- de fournir une assistance aux projets pour une gestion pacifique et plus durable du foncier rural et

des ressources naturelles, en utilisant les connaissances acquises ;

- de mettre à disposition les données collectées et d'organiser des débats, au travers de séminaires annuels régionaux et nationaux.

Une première phase d'une durée de deux ans était initialement prévue. Cette phase a finalement duré 3 ans et demi, en raison de plusieurs facteurs. L'OFM était une expérience novatrice et originale, visant à coupler recherche sur les mécanismes de la question foncière et apports aux décideurs et acteurs du foncier.

Structuration, gouvernance, positionnement, statut

L'OFM a été créé par décret du Ministère du Développement Rural et de l'Elevage (MDRE). Sa mise en œuvre a été confiée, par contrat de prestation de service, à AVES (Avenir, Espaces et Sociétés), une association de chercheurs maliens. Il a ainsi pris la forme d'un projet.

Les travaux de l'Observatoire étaient suivis par un comité interministériel (dénommé « Comité de projet »), sous la tutelle du MDRE, dont la Cellule de planification et de statistiques (CPS) assurait un suivi plus rapproché.

Ce Comité regroupait le MDRE, le Ministère des Finances (service des Domaines), le Ministère de l'Administration territoriale, le Ministère de la Justice, la Mission de décentralisation, l'APCAM (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali) et la

33 Lavigne Delville Ph., Kintz D., Traore S., Chetelat Ph., 1998, Evaluation externe de l'Observatoire du Foncier au Mali

Caisse Française de Développement (CFD, devenue en 1998 l'AFD – Agence Française de développement) en tant qu'observateur. Le secrétariat du Comité était assuré par la CPS.

L'OFM était structuré autour d'une unité légère de coordination au niveau national bénéficiant d'une autonomie intellectuelle et de conditions matérielles exceptionnelles et des observatoires régionaux dans 5 régions du Mali, réduits ensuite au nombre de trois (Sikasso, Mopti et Gao) à la suite de difficultés diverses.

Sept chercheurs maliens, spécialistes des questions foncières, étaient affectés à l'Observatoire (2 au niveau national, et 5, puis 3, au niveau des représentations régionales). La coordination centrale comprenait en outre un comptable et un secrétaire-informaticien.

Champs d'observation

Les observatoires régionaux avaient un thème prioritaire lié à sa zone d'intervention géographique :

- forêts aménagées (sud-ouest et est de Bamako) (Région de Doulikoro) ;
- foncier et fertilité (zone cotonnière) ; association agriculture - élevage ; immigration régionale (Région de Sikasso) ;
- domaine irrigué à l'Etat, l'Office du Niger (Région de Ségou) ;
- pastoralisme et agro-pastoralisme (Région de Mopti) ;
- pastoralisme ; agriculture irriguée (Région de Gao).

Modalités d'observation et activités

Au niveau central, le coordinateur était spécialement chargé des questions scientifiques et des relations avec les institutions et les chercheurs scientifiques et le coordinateur-adjoint était chargé de l'administration générale de l'OFM et des relations avec les institutions administratives et les partenaires techniques et financiers. La coordination a également participé à des enquêtes de terrain.

Les Observateurs régionaux étaient chargés du recueil, de l'analyse et de la synthèse des données.

L'observatoire du foncier au Mali a réalisé les activités suivantes :

- une cartographie des problématiques foncières locales et régionales et de leurs caractéristiques ;

- des diagnostics détaillés sur les situations conflictuelles et les éventuelles solutions expérimentées localement ;
- des activités d'appui à 6 projets de gestion, financés par la CFD ;
- des synthèses et des recommandations en vue de l'élaboration d'une charte foncière nationale et du code des collectivités territoriales ;
- des séminaires organisés chaque année afin de faire le point sur les activités réalisées.

L'observatoire a essentiellement produit des rapports et des synthèses, mis en débat lors des séminaires. Les rapports décrivent les problématiques foncières de chaque région, identifient les systèmes de production et caractérisent les pratiques des acteurs du foncier.

Financements

Le financement de l'Observatoire a été exclusivement assuré par la CFD.

Public et modalités de restitution des résultats

Les résultats atteints devaient être restitués chaque année sous forme de séminaires au niveau des régions avant de passer au niveau national et international (à l'occasion d'évènements) et de publications scientifiques.

Difficultés rencontrées

De nombreuses difficultés ont été rencontrées par l'OFM. Elles ne sont pas toutes résumées ci-dessous :

- l'observatoire ne favorisait pas la participation ou l'implication d'autres acteurs et notamment ceux sensés être directement visés par les produits de ce dispositif ;
- d'importantes faiblesses dans la restitution des résultats (produits peu accessibles, débats limités à quelques séminaires qualifiés de confidentiels...) ;
- un fonctionnement d'une manière inégale d'un observatoire régional à un autre ;
- la faiblesse du pilotage politique (les perspectives d'élaboration d'une loi d'orientation foncière s'estompant), scientifique et de la coordination, suite aux choix initiaux de montage du dispositif. Un certain nombre de questions fondamentales (qu'observe-t-on ? Pourquoi? Comment? Avec quels objectifs de rendu?) n'étaient pas suffi-

samment définies a priori, et n'ont pas été traitées au démarrage. La qualité scientifique des travaux était très inégale, et globalement assez faible³⁴;

- le montage financier semble avoir nuit à l'indépendance de l'OFM, sa neutralité et son autonomie. L'arrêt de son financement par l'AFD a conduit à son arrêt définitif ;
- une volonté de responsabiliser les chercheurs régionaux, limitant le rôle de la coordination, ce qui a rendu difficile la construction d'une démarche commune ;
- l'obligation de résultats rapides (un séminaire national en fin de 1^{ère} année) a poussé à démarrer le travail de terrain sans base théorique et méthodologique commune.

ANNEXE 3 : L'Observatoire du Foncier au Tchad (OFT, depuis 2001)

Selon une étude commanditée par l'Initiative sur les politiques foncières³⁵, l'observatoire tchadien repose sur un montage institutionnel qui s'articule autour d'un comité de pilotage présidé par le premier ministre et un opérateur principal qui est l'université de Ndjamena.

L'objectif général de l'observatoire est de contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problèmes fonciers en vue de favoriser la conception des politiques et législations foncières pertinentes.

Les objectifs spécifiques de l'observatoire du foncier sont :

- la contribution à l'élaboration d'une législation foncière adaptée ;
- la capitalisation et la diffusion de l'information auprès des acteurs concernés ;

34 Les travaux de l'OFM comportent néanmoins des apports originaux, en particulier sur les livrets de terre de la région de GAO, et sur le thème des conditions juridiques et institutionnelles de stabilisation des arrangements locaux sur le foncier.

35 LPI, 2011, Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment, UA, BAD, CEA

- la contribution à l'identification et à la valorisation de l'expertise nationale dans le domaine du foncier, notamment la formation en matière foncière des différents intervenants ;
- la contribution au développement de l'enseignement et de la recherche foncière au niveau des universités et des écoles professionnelles.

Malgré la pertinence de ses objectifs, très peu de résultats des activités de l'observatoire tchadien sont disponibles.

Selon l'auteur d'une étude en cours de réalisation sur les observatoires du foncier en Afrique³⁶, cet observatoire serait toujours opérationnel, notamment sous la houlette du Ministère en charge de l'enseignement supérieur. Il serait piloté par un conseil d'administration de 15 membres et disposerait de 4 employés. Son budget 2017 serait de 50 millions de Francs CFA. Il aurait été entièrement financé par l'Etat tchadien, hormis un concours financier de la Banque mondiale entre 2006 et 2009.

ANNEXE 4 : L'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso (ONF-BF, depuis 2014)

Créé le 03 Juillet 2014 à l'occasion d'une Assemblée Générale constitutive des membres fondateurs organisé en quatre (04) collèges (Etat, Collectivités Territoriales, OSC, Privé), l'Observatoire National du Foncier au Burkina Faso (ONF-BF) est une association d'intérêt public œuvrant dans le domaine de l'information foncière.

Missions

L'ONF-BF a pour mission de contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière à travers la production et

36 Dans le cadre de la Land Matrix, l'International Land Coalition (ILC) et le CIRAD ont recruté 4 étudiants pour réaliser une étude sur les observatoires du foncier en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe. Cette étude est en cours. L'étudiant en charge de cette étude pour le continent africain est basé au Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA/BAME).

la diffusion d'informations foncières en vue de faire du foncier un facteur de développement durable.

L'ONF-BF a pour attributions de :

- produire, collecter, traiter et capitaliser l'information foncière afin d'aider à la prise de décision aux niveaux national et local ;
- analyser et éclairer les problématiques foncières nationales et locales, pour accompagner les réformes politiques, institutionnelles et juridiques en cours et préparer, dans une démarche prospective, les réformes futures ;
- diffuser et vulgariser l'information sur les principales thématiques foncières afin d'en faciliter l'accès aux populations ;
- coordonner, rassembler, centraliser et gérer les différentes initiatives prises dans le domaine de l'information sur le foncier tant au niveau national que local ;
- enrichir la réflexion et valoriser les innovations en matière de gouvernance foncière ;
- apporter un appui à l'évaluation participative des politiques, de la législation et des institutions en matière foncière ;
- assurer la veille et l'anticipation en matière foncière en vue d'améliorer la prise de décision efficace et de prévenir les conflits fonciers ;
- faciliter la recherche du consensus sur les grandes questions foncières et les moyens d'y répondre à travers des espaces de concertation foncière appropriés ;
- identifier et mobiliser les partenaires à travers la création d'un réseau d'acteurs afin de promouvoir des partenariats efficaces dans le domaine foncier ;
- contribuer à la prévention et à la résolution pacifique des conflits fonciers au Burkina Faso.

Champs d'observation

Pour ce qui est des champs d'observation, l'ONF met l'accent sur le foncier rural et le foncier urbain en identifiant des problématiques spécifiques et pour chacune d'elle, des indicateurs d'observation à renseigner. Certains indicateurs concernent un seul segment du foncier (rural ou urbain) alors que d'autres impliquent les deux. Au total, l'ONF a un champ d'observation qui couvre 14 domaines ; ce qui ne manque pas de générer des difficultés.

Financement

Les principales ressources de l'ONF-BF sont constituées de :

- droits d'adhésion des membres,
- contributions des membres d'honneur et des observateurs,
- dons, legs et subventions divers conformes à ses objectifs et principes.

Les principales ressources de l'ONF-BF peuvent être améliorées par des ressources subsidiaires suivantes :

- emprunts,
- produits de ses activités,
- produits financiers.

Il faut ajouter que conformément à ses statuts, l'ONF-BF peut postuler aux appels à proposition de projets dans le cadre de ses activités, conformément à ses objectifs et principes. Il peut également en vue d'atteindre ses objectifs, conclure un accord de coopération avec toute institution nationale et internationale.

L'ONF est né du projet de mise en œuvre des activités de sécurisation foncière du MCA au Burkina Faso. Le MCA a clôturé officiellement le 28 novembre 2014. L'USAID a pris le relais pour appuyer le fonctionnement de l'ONF et cela dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat sur Burkina Faso qui concerne deux axes : (i) mise en place de l'ONF et (ii) le renforcement de la transparence en matière foncière. Ce financement intervient par l'intermédiaire d'un cabinet américain. Il s'élève à 1 million 750 000 USD.

Architecture institutionnelle et ancrage juridique

L'ONF-BF a la forme d'une association d'utilité publique. Il distingue entre les membres fondateurs et les membres adhérents. Les premiers ont pris part à l'Assemblée générale constitutive tandis que les autres ont adhéré ultérieurement aux statuts et règlement intérieur et se sont acquittés de leurs droits d'adhésion et de leurs cotisations statutaires. Les droits d'adhésion sont fixés à 50 000 FCFA alors que les cotisations annuelles sont de l'ordre de 25 000 FCFA.

Les membres de l'ONF-BF se répartissent en quatre (04) collèges :

- les structures de l'Etat,

- les collectivités territoriales,
- le secteur privé,
- les organisations de la société civile.

La représentation de l'Etat au sein du collège d'acteurs mérite d'être clarifiée. En effet, les ministères n'ayant pas de personnalité juridique, ils ne peuvent être membre légalement d'association car l'Etat est un et indivisible. Cependant, le pragmatisme juridique peut tolérer la désignation de représentants au sein de l'association. La difficulté est que les résultats qui en ressortent peuvent ne pas être appropriés par l'Etat. A la différence de l'Etat, les collectivités locales, elles, peuvent être membres en tant que structures dotées de la personnalité morale.

Seuls les membres ont voix délibérative. Les membres d'honneur ont voix consultative. Les observateurs peuvent être invités aux sessions de l'Assemblée générale ordinaire sans pouvoir prendre part aux votes.

Les délibérations de l'Assemblée générale sont prises à la majorité absolue des voix des membres présents ou représentés. Chaque membre dispose d'une voix et le vote a lieu au bulletin secret ou à main levée. Toutefois, en cas de mandat, le mandataire vote pour le compte du mandant. En cas d'égalité des voix, le vote est repris autant de fois que cela s'avère nécessaire pour l'obtention de la majorité absolue.

Les organes de l'ONF-BF sont :

- l'Assemblée générale : l'instance suprême de l'ONF-BF et regroupe tous ses membres;
- le Conseil d'administration : dispose des pouvoirs les plus étendus pour effectuer les actes d'administration intéressant l'ONF-BF et est compétent pour tout ce qui n'est pas réservé de manière expresse, à l'Assemblée générale, par les Statuts ; Il comprend 19 membres et est présidé par la société civile à travers les coutumiers.
- le Secrétariat exécutif : appliquer les décisions du Conseil d'administration et assurer le bon fonctionnement quotidien de l'ONF-BF ; il comprend 9 membres.
- le Conseil scientifique : organe consultatif qui a pour rôle de conseiller et de guider l'ONF-BF dans la réalisation de sa mission ; il comprend 10 membres qui sont des sommités sur la question foncière ;
- les Commissaires aux comptes.
- Les règles régissant l'organisation et le fonction-

nement de l'ONF-BF sont prévues dans différents documents :

- le règlement intérieur,
- le document sur les statuts de l'ONF-BF,
- le manuel de procédures administratives et comptables.

Modalités d'observation et activités

L'ONF-BF met en œuvre son programme quinquennal d'observations qui permet de suivre et documenter des indicateurs sur différents pans du foncier aussi bien le foncier rural que le foncier urbain. L'ONF-BF peut instituer des points focaux locaux où les problématiques foncières nécessiteraient des besoins d'observation. Les points focaux ont pour rôle d'animer le réseau de partenaires créé au niveau local, en fonction des orientations contenues dans le programme d'activités de l'ONF-BF. Ils servent de relais au Conseil d'administration et au Secrétariat exécutif sur le terrain.

Public et modalités de restitution des résultats

L'ONF-BF dissémine ses résultats à travers différents canaux :

- un site internet dynamique et régulièrement mis à jour,
- un bulletin trimestriel appelé « Zoom Foncier » qui donne un aperçu des activités.
- la publication de rapports annuels d'observations,
- la publication d'études.

Difficultés

Depuis sa mise en place, l'ONF fonctionne. Cependant, l'ONF est confronté à un certain nombre de difficultés :

- défis de durabilité : La durabilité est une question cruciale. Pour la mise en œuvre de son plan d'actions 2015-2020 et son fonctionnement, l'ONF a besoin de fonds. Le concours financier de l'Etat est attendu. C'est pourquoi l'ONF a commencé à soumissionner à des appels à projet compétitifs ;
- défis d'engagement des collèges d'acteurs notamment l'Etat : L'ONF est confronté à la réticence de l'Etat pour mettre à disposition ses données ;
- défis de fidélité à ses missions d'origine : L'ONF est en train de fait de s'écarter de ses missions d'origine en participant à la mise en œuvre de la loi alors

qu'il devait constituer un dispositif d'observation de celui-ci. En effet, l'ONF-BF dépend foncièrement de l'Etat, les montants des cotisations et frais d'adhésion étant trop faibles. Ce système est jugé très fragilisant pour l'ONF-BF. C'est pourquoi conformément à son statut, il soumissionne pour des projets de mise en œuvre de la loi.

- le caractère trop ambitieux de son plan d'action quinquennal d'observation : L'ONF a 14 champs d'observation qui touchent au foncier rural et au foncier urbain. Nombre d'observateurs pensent que ce plan est trop ambitieux et ne permet pas de garantir des résultats.

ANNEXE 5 : l'observatoire des organisations de la société civile sur le foncier au Bénin

Résultats des travaux de groupe du forum sur « la sécurité alimentaire et nutritionnelle en lien à la gouvernance foncière dans les communes » tenu les 12 et 13 novembre 2015 à Parakou.

Objectif général

L'Observatoire de la société civile pour la bonne gouvernance foncière a pour objectif général de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin

Objectifs spécifiques

- Disposer d'une documentation foncière fiable et actualisée et la diffuser au niveau des communes ;
- Promouvoir la diffusion d'indicateurs et de système de suivi-évaluation de la mise en place des politiques foncières dans les communes ;
- Capitaliser et partager les bonnes pratiques et les analyses afin de faire prendre conscience de l'importance de la question foncière dans les communes et des solutions mises en œuvre pour faire face à l'insécurité des producteurs ruraux tout en favorisant le développement du secteur agricole et rendre plus fluide l'accès à la terre et à la propriété foncière notamment pour les groupes vulnérables ;

- Fournir des informations actualisées et des analyses de la situation foncière et des problématiques associées, pour favoriser l'établissement du marché et des politiques communes et accompagner les réformes foncières en cours et à venir.

Missions

- Information,
- Suivi-évaluation,
- Capitalisation,
- Aide à la décision,
- Communication.

Ressources

- Ressources humaines
 - Appui technique
- Ressources financières
 - Cotisation des membres
 - Dons
 - Legs
 - Subventions

Membres

- ONG
- OPA
- RECAB (CIA)
- Chercheurs
- Presse
- Juristes du foncier

Structuration de l'observatoire

- Niveau national : Assemblée Générale ; Conseil d'Administration ; Secrétariat ou Bureau exécutif
- Niveau communal : Points focaux

Démarche de mise en place

- Mettre en place un comité préparatoire de la mise en place de l'observatoire
- Organiser un atelier de validation des différents documents et ou de mise en place de l'observatoire
- Organiser un atelier de mise en place de l'observatoire
- Elaborer une feuille de route / un plan d'action pour l'observatoire

ANNEXE 6 : L'Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO)

Missions

Cinq missions sont assignées à l'ORFAO :

- une mission d'information : constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et assurer la circulation de l'information au niveau des Etats. Ces informations devraient porter sur deux volets : un volet relatif aux dynamiques et aux mutations foncières en cours ; un volet relatif aux politiques et législations foncières existantes au niveau des Etats ;
- une mission de suivi-évaluation : promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et la mise en place de systèmes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières sur l'espace de l'Union ;
- une mission de capitalisation : identifier les bonnes pratiques et les « success stories » en les conceptualisant, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre ;
- une mission d'aide à la décision : valoriser l'ensemble du travail effectué en rédigeant et diffusant des documents (notes, fiches, cartes, schémas etc.) destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques etc.
- une mission de communication : instaurer un dialogue permanent avec les Etats et les autres acteurs stratégiques du foncier de manière à (1) faire connaître l'observatoire et ses produits, (2) bénéficier d'un flux d'informations sur les activités de ces acteurs et sur ce qui se passe sur le terrain, (3) connaître les besoins et préoccupations des acteurs du foncier, ainsi que leurs évolutions.

Structuration, gouvernance, positionnement, statut

La mise en œuvre d'une opération pilote ORFAO permettra de développer les activités de l'ORFAO dans l'espace UEMOA et d'en tirer les enseignements nécessaires pour décider du positionnement et du cadre juridique les plus adaptés pour assurer la pérennisation de l'observatoire, qui couvrira à terme l'Afrique de l'Ouest, en partenariat avec la CEDEAO. Cette opération pilote devrait donc prendre la forme d'un projet. A terme, l'ORFAO pourrait prendre la forme d'une association internationale ou d'une agence régionale spécialisée, rattachée à l'UEMOA et à la CEDEAO.

Une Unité de Coordination doit être mise en place pour mettre en œuvre l'opération pilote ORFAO. Elle sera chargée de :

- programmer la réalisation des activités de l'opération pilote ;
- soumettre au Comité de Pilotage les projets de programme d'activités ;
- mettre en œuvre les programmes d'activités validés ;
- élaborer et soumettre au Comité de Pilotage les rapports d'activités et de performance de l'opération pilote ;
- assurer l'organisation et le secrétariat des réunions du Comité de Pilotage et du Comité Scientifique.

Un Comité de Pilotage sera chargé de définir les champs thématiques d'observation de l'opération pilote ORFAO et de superviser les activités réalisées. Il est composé :

- de représentants des Départements de la Commission concernés par le foncier ;
- de représentants de la CEDEAO, du CILSS, du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), du réseau Billital Marobé (RBM), de l'Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS), du Réseau des Chambres d'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest (RECAO), du Hub Rural et du Secrétariat de l'Initiative sur les Politiques Foncières en Afrique (IPF) ;
- d'un représentant du Ministère en charge du foncier rural de chacun des huit Etats membres de l'UEMOA.

Un Comité Scientifique sera chargé de la validation des études et analyses produites par l'Unité de Coordination.

Il regroupe un scientifique spécialiste du foncier rural désigné par chaque Etat membre, et des représentants des Départements de la Commission concernés par les questions foncières.

Champs d'observation

Ils doivent être définis par le Comité de Pilotage (cf. ci-dessus).

Modalités d'observation et activités

Outre l'observation des champs qui seront définis, l'opération pilote ORFAO se traduira par la mise en place d'un site web qui fournira aux bénéficiaires du projet un accès à une information structurée et actualisée sur le foncier rural. Elle accompagnera les Etats membres pour définir des indicateurs communs de suivi-évaluation de leurs politiques foncières. Elle produira des outils d'aide à la décision des autorités et préparera l'institutionnalisation et la pérennisation de l'observatoire.

Financements

L'opération pilote ORFAO doit être financée sur les ressources propres de l'UEMOA et sur ressources

extérieures, qui demeurent à rechercher.

Public et modalités de restitution des résultats

Les bénéficiaires directs de l'opération pilote sont les administrations en charge du foncier rural des Etats membres de l'UEMOA et les structures impliquées dans les questions foncières rurales, notamment les Organisations Professionnelles Agricoles.

Les bénéficiaires indirects sont en premier lieu les exploitations familiales, qui doivent jouir, à terme, d'une sécurité foncière effective. Concomitamment, une situation foncière assainie et transparente offrira davantage de garanties pour les investisseurs privés.

Les modalités de restitution des résultats comprennent le site web, la publication régulière de bulletins électroniques et « papier » d'information et l'organisation d'ateliers annuels d'échange régional.

Difficultés rencontrées

La principale difficulté tient à la mobilisation des financements pour mettre en œuvre l'opération pilote.

ANNEXE 7 : Avantages et limites de différents statuts

Statut	Traits caractéristiques	Avantages	Limites
1. EXEMPLES D'OBSERVATOIRES QUI EXISTENT			
1.1. L'Observatoire de la qualité des services financiers	<ul style="list-style-type: none"> Création par décret au sein du Ministère et placement sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances. Les ressources nécessaires proviennent : des contributions de l'Etat et des institutions notamment les banques et les établissements financiers tels que définis par la loi portant réglementation bancaire ; les sociétés d'assurances ; les institutions de micro finance ; la Société Nationale la Poste ainsi que ses filiales financières 	<ul style="list-style-type: none"> Création par décret Concours financiers de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Absence d'implication de la société civile

Statut	Traits caractéristiques	Avantages	Limites
1.2. L'Observatoire national de la parité (ONP)	<ul style="list-style-type: none"> • Création par décret avec statut d'autorité administrative indépendante • Personnalité morale de droit public • Placement sous l'autorité du Président de la République • Mise à disposition de ressources humaines par l'Etat (rémunération des membres du conseil d'administration et de la Présidente par l'Etat, secrétaire choisi parmi les fonctionnaires de hiérarchie A) • Mise en place d'un conseil d'orientation comprenant l'ensemble des parties prenantes y compris 3 représentants de la société civile et 2 universitaires. • les ressources proviennent : <ul style="list-style-type: none"> - des dotations budgétaires mises à sa disposition par l'Etat ; - des subventions des partenaires au développement ; - des participations d'entreprises publiques ou autres personnes morales ; - des dons et legs ; - des ressources dérivées de toute autre forme de contributions conforme à la loi. - les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Observatoire sont inscrits dans la loi de finances. 	<ul style="list-style-type: none"> • Statut d'autorité administrative indépendante avec personnalité morale • Concours financiers de l'Etat (inscription du budget de l'ONF dans la loi de finances) • Mise à disposition de personnels • Implication de différentes catégories d'acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Placement sous l'autorité du Président de la République • Prépondérance de l'Etat (l'ONP étant un outil de mise en œuvre et de suivi de la loi sur la parité)
2. LA FORME SOCIETAIRE (loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique)			
2.1. Société nationale	<ul style="list-style-type: none"> • Création par la loi • Société par actions de droit privé • Détention intégrale du capital par l'Etat ou par les personnes morales de droit public • Dans tous les cas, la participation directe de l'État est supérieure à 50% du capital social. • Nomination après avis du ministre chargé de la tutelle technique par décret, pour trois ans renouvelables, sur proposition du Conseil d'Administration d'un directeur général • Fixation des règles de passation des marchés par décret • Personnels composés de fonctionnaires en détachement et de contractuels régis par le code du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement assuré par l'Etat • Prise en charge du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Lourdeurs induites par la création par la loi • Exclusion de la participation privée dans le capital • Gestion en régie
2.2. Société anonyme à participation publique majoritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Régie par le droit OHADA • Une ou plusieurs personnes publiques possèdent directement ou indirectement au moins 50% du capital social. • Représentation de l'État et des représentants des actionnaires minoritaires. • Nomination d'un directeur général par le Conseil d'Administration sur proposition du ministre chargé de la tutelle technique. • Fixation des règles de passation des marchés par décret • Personnels composés de fonctionnaires en détachement et de contractuels régis par le code du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Société d'Etat acceptant la participation minoritaire du privé • Concours financier de l'Etat • Mise à disposition de personnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Lourdeurs induites par la création par la loi • Prépondérance de l'Etat (Tutelle technique et financière assurée par l'Etat) • Soumission aux corps de contrôle de l'Etat
2.2. Société anonyme à participation publique minoritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Société avec une participation publique inférieure à 50% 	<ul style="list-style-type: none"> • Société avec une participation minoritaire de l'Etat • Société avec implication du privé 	<ul style="list-style-type: none"> • Survivance du contrôle de l'Etat • Lourdeurs induites par la création par la loi

Statut	Traits caractéristiques	Avantages	Limites
2.3. L'Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC)	<ul style="list-style-type: none"> Nomination après avis du ministre chargé de la tutelle technique par décret, pour trois ans renouvelables, sur proposition du Conseil d'Administration d'un directeur général A l'exception de leurs contrats à caractère administratif, les établissements publics à caractères industriel et commercial sont soumis, en ce qui concerne leurs contrats, et en général dans leurs rapports avec les tiers, aux règles de droit privé. La Trésorerie des établissements publics à caractère industriel et commercial est assurée par un comptable particulier. Mise en place d'une cellule de contrôle de gestion, et présence des corps de contrôle de l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> Création par décret Souplesse en matière contractuelle en dehors des contrats ayant le caractère de contrat administratif. Soumission aux corps de contrôle de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Lourdeurs induites par la création par la loi Exclusion des acteurs privés

3. FORMES DE STRUCTURES POUVANT RECEVOIR DES CONCOURS DE L'ETAT (au regard de la loi de 90 sur le secteur parapublic
Compétence de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques pour contrôler l'exécution des conventions ou cahiers des charges, par lesquels des aides ou facilités financières, sous une forme quelconque, leur ont été accordées par l'Etat.

La fondation d'utilité publique loi n°95-11 du 7 avril 1995	<ul style="list-style-type: none"> Créée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales qui décident d'affecter irrévocablement des biens, des droits ou ressources à une activité d'intérêt générale et dans un but désintéressé. Créée par décret portant reconnaissance d'utilité publique à la fondation. Se distingue avec l'association par le fait qu'elle n'est pas un groupement de personnes ou de membres et ne requiert pas de cotisations. Existence d'un patrimoine d'affectation (dotation initiale) Disparition de la fondation par le retrait de la reconnaissance d'utilité publique par l'Etat Lorsque le but de la fondation le demande, l'Etat peut désigner un ou plusieurs représentants au conseil d'orientation avec voix délibérative. Fondation « Servir le Sénégal » : Les ressources de la fondation proviennent : <ul style="list-style-type: none"> de la dotation initiale ainsi que des revenus tirés de la gestion ; des revenus tirés de la gestion du patrimoine de la fondation ; des subventions, dons et legs provenant de toute personne physique et/ou morale, publique et/ou privée sans qu'ils puissent violer les lois et règlements en vigueur au Sénégal, ou porter atteinte à l'indépendance de la fondation ; de manifestations organisées par la fondation. Contrôle sur la gestion et l'exécution financière par l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Décret de reconnaissance d'utilité publique Concours financiers de l'Etat Possibilité pour l'Etat de désigner un ou des représentants au conseil d'orientation avec voix délibératives Possibilité de mise à disposition de fonctionnaires en détachement 	<ul style="list-style-type: none"> Difficulté de mobiliser un patrimoine d'affectation (dotation initiale) Dépendance de la fondation au maintien du statut d'utilité publique Importance du rôle de l'Etat avec sa voix délibérative au sein du conseil d'orientation
--	---	--	---

Statut	Traits caractéristiques	Avantages	Limites
3. LA FORME ASSOCIATIVE			
3.1. L'association http://www.service-public.gouv.sn	<ul style="list-style-type: none"> L'association est le contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun leur activité, et au besoin, certains biens, dans un but déterminé autre que le partage de bénéfices. L'association peut être reconnue d'utilité publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilité dans la création (sur la base de la liberté d'association) Simplification de la procédure de création de l'association L'association peut regrouper différentes parties prenantes Gouvernance multi acteur 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de possibilité de lever des fonds auprès de l'Etat Limitation dans la recherche de fonds Nécessité de rechercher l'engagement plus fort de la part de l'Etat
3.2. L'association d'utilité publique http://www.service-public.gouv.sn	<ul style="list-style-type: none"> Une association déclarée peut être reconnue d'utilité publique par décret. Elle peut bénéficier de subventions publiques et être autorisée à recevoir des dons. Elles peuvent, même lorsqu'elles ne sont pas reconnues d'utilité publique, recevoir des subventions de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance d'utilité publique par décret Possibilité de lever des fonds de l'Etat (subventions) Possibilité de faire du fundraising auprès de partenaires au développement Bénéficie de régime d'exemption d'impôts sur les sociétés et de taxes sur la valeur ajoutée Elle peut être multi acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de rechercher l'engagement plus fort de la part de l'Etat
ONG http://www.service-public.gouv.sn	<ul style="list-style-type: none"> Peut devenir ONG : <ul style="list-style-type: none"> Les associations sénégalaises ayant deux ans d'existence légale, Les organisations étrangères reconnues dans leur pays d'origine. L'agrément permet à l'ONG de bénéficier, entre autres, de l'exonération sur le matériel. 	<ul style="list-style-type: none"> Agreement de l'Etat avec reconnaissance d'utilité publique Exonération sur le matériel Concours financiers de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Une ONG est une association d'utilité publique qui justifie deux ans d'existence.

Statut	Traits caractéristiques	Avantages	Limites
4. L'AGENCE (LOI D'ORIENTATION n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution)			
	<ul style="list-style-type: none"> • Création par décret • Placement sous la tutelle technique de son administration de rattachement et sous la tutelle financière du Ministre chargé des finances. • L'agence d'exécution est une entité administrative autonome, investie d'une mission de service public. Elle est une personne morale de droit public dotée d'un patrimoine et de moyens de gestion propres. • Soumission au code des marchés publics • Deux organes : conseil de surveillance et direction générale • Indemnités des membres du conseil d'administration et du directeur général fixées par décret • Le personnel est composé de fonctionnaires en position de détachement et par des contractuels soumis au code du travail, • Les ressources de l'agence comprennent : <ul style="list-style-type: none"> - les subventions et concours de l'Etat et de toutes autres personnes publiques et privées ; - les dons, legs et contributions diverses ; - les recettes provenant de l'exercice de ses activités ; - et toute autre recette autorisée par les lois et règlements. • -Soumission de l'agence à la comptabilité publique • Les agences sont tenues de produire périodiquement des rapports relatifs à l'exécution de leur budget et de leur trésorerie qu'elles adressent à la tutelle technique et à la tutelle financière, sans préjudice des états financiers et des rapports annuels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création par décret • Reconnaissance d'une personnalité morale avec patrimoine et moyens de gestion • Prise en charge du personnel par l'Etat (fonctionnaires en situation de détachement) • Concours financiers de l'Etat (subvention) 	<ul style="list-style-type: none"> • Placement sous la tutelle technique de son administration de rattachement et sous la tutelle financière du Ministre chargé des finances • Prépondérance de l'Etat
Autres structures ou instances possibles Exemple la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF)	<ul style="list-style-type: none"> • Création par décret • Identification de missions • Approche multi acteur • Financement de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche multi acteur avec la participation de la société civile • Financement de l'Etat • Existence d'une plénière dans laquelle se discutent les décisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspension de la CNCR à une décision présidentielle (décret de création et de dissolution) • Prépondérance de l'Etat

9. CONCLUSION

L'observatoire, tel qu'envisagé par les multiples interlocuteurs, doit revêtir certains aspects majeurs :

- Il doit être capable de mobiliser des ressources publiques comme privées en sus de celles procurées par les cotisations annuelles et des droits d'adhésion ;
- Il associe plusieurs acteurs et doit garantir une souplesse dans la gouvernance tout en étant dynamique et performant.

Au regard de l'inventaire des formes juridiques qui peuvent exister en tenant compte des caractéristiques, des avantages et limites de chaque forme, l'association d'utilité publique semble correspondre le mieux aux critères déclinés.





Plateforme Nationale
DV&GF
Gouvernance Foncière au Sénégal

PLATEFORME NATIONALE SUR LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

La Plateforme Nationale inclusive et multi-acteurs, a été mise en place en mars 2014, à l'issue du premier Atelier National sur les DV. Cet atelier avait vu la participation d'une centaine d'acteurs représentant le secteur public, le secteur privé, les organisations de la société civile, les organisations paysannes et du patronat, les institutions de recherche ainsi que les partenaires techniques et financiers.



INSTITUTIONS MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE DV/GF

République du Sénégal



Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural
Ministère de la Pêche et de l'Économie Maritime
Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
Ministère de l'Élevage et des Productions Animales



onda Pronat



act:onaïd



Avec l'appui technique et financier de



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



AGENCE ITALIENNE
POUR LA COOPÉRATION
AU DÉVELOPPEMENT



République Fédérale
d'Allemagne