



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 16

# Observatoires fonciers

**Entre ancrages institutionnels et initiatives de veille citoyenne,  
quelles postures et quelles fonctions ?**

Séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale

JUIN 2023



**La collection « Regards sur le foncier »** du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr). Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : [gret@gret.org](mailto:gret@gret.org)

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de « Regards sur le foncier » reprend une partie des communications présentées lors du **séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**, organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & Développement » (CTFD). Ce séminaire a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs, de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD.

#### RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Seck Sidy Mohamed, Touré Oussouby, Ouedraogo Pierre-Aimé, Benkahla Amel, Mansion Aurore (dir.), *Observatoires fonciers : entre ancrages institutionnels et initiatives de veille citoyenne, quelles postures et quelles fonctions?*, Regards sur le foncier n° 16, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, juin 2023.

**MISE EN PAGE INTÉRIEURE :** Marie-Christine Polge – **COUVERTURE :** H. Gay (Gret)

#### PHOTO DE COUVERTURE :

Champs de luzerne des Fermes de la Teranga, implantées dans la zone de Ngnith (département de Dagana, Sénégal), juin 2022 © Mohamadou Dieye, ISRA-BAME

---

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>L’Observatoire du foncier à Madagascar : trajectoire et enseignements</b>	<b>7</b>
<b>1 POURQUOI S’INTERESSER A L’OBSERVATOIRE DU FONCIER A MADAGASCAR ?</b>	<b>7</b>
<b>2 PHASE 1 [2007-2009] : UNE STRUCTURE TECHNIQUE DE SUIVI-ÉVALUATION DE LA RÉFORME FONCIÈRE POUR LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER</b>	<b>9</b>
2.1 Un positionnement institutionnel clair et non concurrentiel	9
2.2 Un champ thématique resserré pour construire sa reconnaissance	10
2.3 De la production de données primaires	10
2.4 Partage et mise en débat des résultats : une fonction technique	11
<b>3 PHASE 2 [2010-2018] : UNE STRUCTURE POLITIQUE D’ANALYSE ET DE MISE EN DÉBAT DES QUESTIONS FONCIÈRES</b>	<b>11</b>
3.1 Une institutionnalisation couplée à une autonomisation	11
3.2 Un élargissement thématique stratégique	12
3.3 Les défis liés à la production de données	13
3.4 Partage et mise en débat des résultats : une fonction de plus en plus politique	16
<b>4 PHASE 3 [2019-2022] : ETUDES TECHNIQUES POUR LE MINISTÈRE</b>	<b>18</b>
4.1 Une appropriation complète par le ministère	18
4.2 Une réduction des thèmes, de la production de données et des missions	18
<b>5 CONCLUSION</b>	<b>19</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>20</b>
<b>Expérience de l’Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF) du Cadre de réflexion et d’action sur le foncier au Sénégal (CRAFS)</b>	<b>28</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>28</b>
<b>2. CONTEXTE ET ENJEUX DE LA MISE EN PLACE DE L’ONGF PAR LE CRAFS</b>	<b>30</b>
<b>3. LES AXES DE L’ONGF ET LES DISPOSITIFS DE COLLECTE, DE TRAITEMENT ET DE PARTAGE DES INFORMATIONS EN PERSPECTIVE D’UNE NOUVELLE DYNAMIQUE</b>	<b>32</b>
<b>4. TRAJECTOIRES D’ÉVOLUTION DU CRAFS ET STRATEGIE D’IMPLICATION DANS LE CADRE DE PROJETS PUBLICS POUR POUVOIR ALIMENTER SON PROPRE OBSERVATOIRE</b>	<b>36</b>
<b>5. LES STRATEGIES D’ALLIANCE DEVELOPPEES PAR LE CRAFS DANS LE CADRE DE LA MISE EN PLACE DE L’ONGF</b>	<b>37</b>
<b>6. LA PLACE DE L’ONGF DANS LES STRATEGIES DE RENFORCEMENT DU DIALOGUE AVEC L’ÉTAT ET LES FREINS OU LES FACTEURS DE REUSSITE DU PROCESSUS D’INFLUENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LES OSC</b>	<b>38</b>
<b>7. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE L’EXPERIENCE DES PHASES PILOTES DE MISE EN PLACE DE L’OBSERVATOIRE DU CRAFS ET PERSPECTIVES</b>	<b>39</b>
<b>8. CONCLUSION</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>40</b>

<b>L'expérience de la plateforme ALERTE-Foncier dans sa contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière en Côte d'Ivoire</b>		<b>41</b>
<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>41</b>
<b>2.</b>	<b>CREATION, FONCTIONNEMENT ET EVOLUTION DE LA PATEFORME</b>	<b>42</b>
2.1	Organisation, fonctionnement et gouvernance	42
2.2	<i>Membership</i> ancré dans les territoires et évolution institutionnelle	43
2.3	Le positionnement d'ALERTE-Foncier	43
2.4	Collaboration avec les autres acteurs de la chaîne foncière	44
<b>3.</b>	<b>CHANTIERS EN COURS ET PREMIERS ENSEIGNEMENTS</b>	<b>46</b>
3.1	Les principaux chantiers en cours	46
3.2	Bilan, enseignements et défis	52
<b>4.</b>	<b>CONCLUSION</b>	<b>55</b>

# Introduction

---

Ce numéro de « Regards sur le foncier » porte sur la thématique des « Observatoires fonciers : entre ancrages institutionnels et initiatives de veille citoyenne, quelles postures et quelles fonctions ? ».

Cette publication regroupe plusieurs communications sur les observatoires fonciers existants ou en cours de mise en place pour favoriser un contrôle citoyen renforcé et une veille efficace de la gouvernance foncière au niveau local. De façon plus spécifique, la réflexion porte sur : 1) les travaux et observations empiriques permettant d'alimenter les observatoires avec des connaissances sur les dynamiques foncières à l'œuvre au niveau local ; 2) les mécanismes permettant d'assurer la diffusion des informations destinées à influencer les processus décisionnels aux différentes échelles d'intervention ; et 3) les enseignements à tirer des expériences antérieures et actuelles d'observatoires fonciers, notamment l'utilité des produits générés et les éventuelles limites des options mises en œuvre.

Ces communications faites lors du séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale (mars 2023) ont permis de présenter différents types d'« Observatoires ». Il s'agit notamment des expériences de l'Observatoire du foncier à Madagascar, de la plateforme ALERTE-Foncier en Côte d'Ivoire et du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) et de son Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF).

En fonction des pays, il est noté que les observatoires fonciers naissent dans des contextes bien spécifiques pour répondre à des enjeux particuliers : suivre la mise en œuvre d'une nouvelle politique, effectuer un travail de veille et d'alerte face à des processus de dépossession foncière, produire des connaissances pour alimenter les mises en débat dans le cadre de processus de réforme foncière. Ces observatoires recouvrent des dispositifs qui peuvent être très différents : ce qui les caractérise réellement, ce sont les missions qu'ils poursuivent et il est légitime et pertinent d'avoir une diversité d'observatoires en fonction de leurs objectifs spécifiques.

Les questions liées au financement de ces observatoires, à leur ancrage institutionnel et aux relations qu'ils entretiennent avec les autorités politiques sont aussi examinées dans ces communications. L'ancrage institutionnel des observatoires dépend en effet de leurs missions. S'il s'agit de piloter une réforme, l'ancrage dans un ministère semble cohérent, s'il s'agit de mettre en place un système d'alerte, un portage indépendant par la société civile peut être plus pertinent. La diversité des positions et des stratégies développées par les organisations de la société civile est bien illustrée dans les communications de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Celles-ci peuvent soit être dans des positions assez flexibles pour faire passer des messages à l'Etat sans opposition frontale, soit au contraire mobiliser les données générées par les observatoires pour soutenir des argumentaires de plaidoyer et essayer de créer un rapport de force en leur faveur. Dans ce dernier cas de figure, un dispositif de veille et d'alerte de la société civile s'appuyant sur un observatoire n'a de sens que si cela est relayé par une stratégie d'influence politique et de mobilisation sociale plus large.

Quelles que soient les finalités et les parties prenantes, toutes les communications font ressortir l'intérêt et l'importance des outils de type observatoire pour suivre ce qui se passe réellement sur le terrain. En effet, il n'existe pas « un modèle » d'observatoire, l'important est que l'instrument soit alimenté, produise des données et fasse des effets. Pour cela, il est important que les observatoires puissent identifier les

controverses existantes, et qu'ils aient la capacité de les analyser en mobilisant des méthodologies de travail robustes, afin que les résultats puissent alimenter les débats entre acteurs. Si les observatoires se concentrent sur des fonctions d'alerte, ils n'ont pas besoin de tout étudier parce que des études de cas ou la mise en exergue d'un cas symbolique sont suffisants pour alerter l'opinion et ouvrir des débats éclairés. Ce sont les mouvements de fond qui sont plus difficiles à « visibiliser » et demandent des analyses plus systématiques. Les observatoires requièrent alors la mise en place de dispositifs de recherche ou de collecte de données adaptés et plus systématiques, en se concentrant sur un sujet donné qui crée de l'injustice ou de l'insécurité foncière. Cet enjeu revêt une importance cruciale par exemple pour prévenir l'éclatement ou l'escalade des conflits autour de l'usage des ressources naturelles, notamment *via* la mise en place de dispositifs d'alerte précoce.

Toutes les communications illustrent bien le fait que, pour faire vivre un observatoire, il n'est pas nécessaire de recourir à un « miracle technologique » ou à un outillage très perfectionné. La qualité et la robustesse des données collectées, des analyses produites et la qualité de leur diffusion/utilisation sont les plus importantes, sachant que les informations sont parfois difficiles à obtenir, car elles peuvent être sources de rente ou sources de risque. Comme le montre bien la communication sur Madagascar, il est réellement nécessaire de sortir d'une vision « apolitique » des observatoires et de récuser l'idée selon laquelle tous les acteurs de l'arène foncière seront motivés à partager les données et à en discuter ensemble. Cela est en effet rarement le cas.

# L'Observatoire du foncier à Madagascar : trajectoire et enseignements

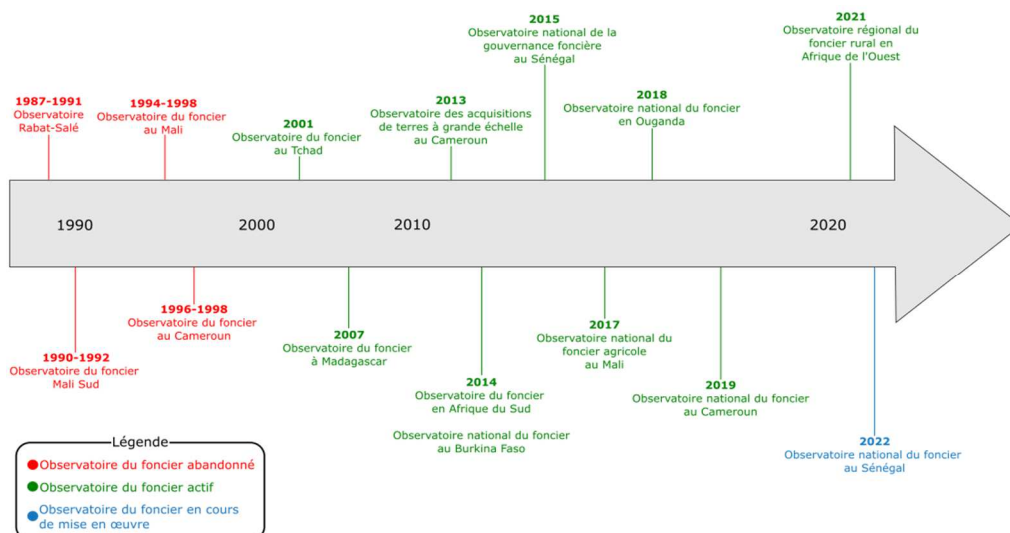
Perrine BURNOD (Cirad - Think Tany Madagascar)

Quentin GRISLAIN (Cirad - Fofifa Madagascar)

## 1 POURQUOI S'INTERESSER A L'OBSERVATOIRE DU FONCIER A MADAGASCAR ?

En Afrique, les premiers projets d'observatoires fonciers ont émergé à la fin des années 1980. Puis, en l'espace de trente ans et à l'échelle d'un échantillon de neuf pays, une quinzaine d'observatoires ont vu le jour<sup>1</sup>. Les observatoires, développés initialement par des chercheurs (Crousse, 1991), deviennent au fil des années une sorte de « solution clé », prônée à la fois par la société civile, les Etats, les bailleurs et les organisations internationales (Diagne, 1996 ; Ouédraogo, 2009).

**FIGURE 1 – MULTIPLICATION DES OBSERVATOIRES FONCIERS PRINCIPALEMENT EN AFRIQUE FRANCOPHONE [1980-2022]**



Source : Grislain, 2022

<sup>1</sup> La thèse de Q. Grislain a porté sur une majorité de structures dans les pays d'Afrique francophone et, dans une moindre mesure, anglophone (sous des labels parfois autres que celui d'observatoire). L'annexe 1 présente tous ces observatoires et l'annexe 2 leur contexte, leurs finalités, leur rattachement institutionnel, etc.

Pourquoi un tel engouement ? Deux raisons expliquent cela. Tout d'abord, les problématiques foncières de nombreux pays sont similaires : des réalités locales foncières<sup>2</sup> méconnues des politiques, des conflits fonciers présentés comme facteurs de blocage, des situations d'inégalités entre acteurs (détenteurs de droits et instances d'autorités) en termes de richesse, de pouvoir et d'information.

A ces problématiques communes, exacerbées par certains phénomènes marquants (conflits sociopolitiques, grandes acquisitions), les observatoires sont vus comme une première « solution clé ». Ils sont promus de façon récurrente pour : 1) produire des connaissances sur la diversité des dynamiques foncières, 2) fournir des analyses pour démêler les problèmes fonciers, et 3) améliorer la gouvernance foncière par le partage d'informations et d'analyses.

Seconde raison, les observatoires sont vus comme une « solution clé », mais aussi comme « une solution clé en main ». Ils sont présentés de façon consensuelle comme des structures dotées d'un fonctionnement mécanique (il suffit de récolter de l'information et de la partager pour améliorer la gouvernance foncière) et neutres (l'information produite est objective et intéresse tous les acteurs).

Dans la pratique, le développement des observatoires est complexe :

- Leur forme institutionnelle, les acteurs qui les portent et leurs objectifs varient fortement. Des observatoires sont au sein de l'Etat pour contribuer à l'élaboration d'une politique (Observatoire du foncier à Madagascar), de la société civile pour alerter de certaines dynamiques foncières (Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal), ou d'universités pour mettre en accès libre des données relatives à la tenure foncière (Observatoire du foncier en Afrique du Sud).
- Ensuite, les structures observatoires peinent à voir le jour et, une fois créées, à se maintenir. Sur quatorze observatoires étudiés (Grislain, 2022), quatre ont duré moins de cinq ans. C'est le cas de l'Observatoire du foncier au Mali qui s'arrête quatre ans après sa création en 1994, faute de renouvellement des financements (de son unique bailleur, à savoir la Caisse française de développement<sup>3</sup>) et de portage politique au niveau du ministère du Développement rural. En outre, des observatoires se maintiennent mais, contre toute attente, sans produire de données de façon régulière. Sur les quatorze étudiés, sept sont dans cette situation. L'observatoire au Tchad en vingt ans d'existence n'a publié que deux cahiers (le premier en 2010, le second en 2019).
- Enfin, des observatoires sont actifs mais se retrouvent dans des arènes complexes dans lesquelles la production d'informations n'engendre pas mécaniquement d'effets sur les politiques publiques. L'Observatoire du foncier (OF) à Madagascar, créé en 2007<sup>4</sup>, a produit et mis en débat de nombreuses données et analyses pendant plus de dix ans. Face à ce constat, la question développée dans cette communication est la suivante : à partir de la trajectoire d'évolution de l'OF à Madagascar, quels enseignements tirer sur les conditions de réalisation des observatoires, leurs effets sur l'action publique et leurs limites ?

Depuis la création de l'OF à Madagascar, sa forme et ses missions ont évolué. Sa trajectoire peut ainsi être découpée en trois phases et analysée, pour chacune d'elle, au travers de l'évolution de son positionnement institutionnel, ses champs thématiques, ses modes de production de données et des formes de valorisation des analyses.

<sup>2</sup> Des contextes marqués par un pluralisme juridique et institutionnel, c'est-à-dire par des régulations et des institutions basées à la fois sur des pratiques locales, des normes (néo)coutumières et des règles légales.

<sup>3</sup> Aujourd'hui Agence française de développement.

<sup>4</sup> Suite à une étude du groupement Cirad/Land ressources sur financement du Millenium Challenge Account, MCA-Madagascar en 2006 ([https://agritrop.cirad.fr/538863/1/document\\_538863.pdf](https://agritrop.cirad.fr/538863/1/document_538863.pdf)).



## 2 PHASE 1 [2007-2009] : UNE STRUCTURE TECHNIQUE DE SUIVI-ÉVALUATION DE LA RÉFORME FONCIÈRE POUR LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER

L'OF à Madagascar a été créé en 2007 avec pour objectif principal de suivre la réforme foncière, débutée deux ans auparavant. Ses objectifs spécifiques sont de faire le suivi-évaluation de la réforme foncière pour le Programme national foncier (PNF). Sa spécificité tient à sa rapide opérationnalisation.

### 2.1 Un positionnement institutionnel clair et non concurrentiel

La création rapide de l'OF tient d'abord au fait que sa mission principale est clairement identifiée. Dès l'étude de faisabilité, il est acté que l'OF vise la production d'informations pour le pilotage de la réforme. L'OF à Madagascar n'est pas attendu, comme celui développé au Burkina Faso, sur une diversité de missions (encadré 1).

#### ENCADRE 1 – LE CAS DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU BURKINA FASO ET DE SES MULTIPLES MISSIONS

Au Burkina Faso, l'Observatoire national du foncier (ONF-BF) est créé en 2014 dans le cadre du projet foncier porté par le Millenium Challenge Account. Structure indépendante, il a pour mission de contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière. Au-delà des fonctions de production et de diffusion de connaissances, l'observatoire se veut également un outil pour prévenir et résoudre les conflits fonciers, coordonner les interventions de développement dans le champ du foncier, promouvoir un débat multi-acteurs sur le foncier ou encore assurer la veille et l'anticipation en matière foncière en vue d'améliorer la prise de décision. Engagé dans des projets opérationnels (comme le projet Sécurisation foncière et développement inclusif du Centre-Est financé par l'Agence belge de développement), l'observatoire est perçu comme un bureau d'études en charge de la mise en œuvre et de la coordination de projets et non comme une organisation de production et de diffusion de nouvelles connaissances.

A la différence de processus qui ont eu lieu une décennie plus tard dans d'autres pays (Sénégal, Cameroun), la création de l'OF ne crée pas de tensions entre acteurs pour savoir quelle institution est la plus appropriée pour héberger et piloter la structure. L'OF, ayant pour mission principale d'appuyer le pilotage de la réforme, est directement intégré à la cellule de coordination du PNF, qui orchestre au sein du ministère du Foncier les financements et le déploiement de la réforme. Son rattachement à un ministère ne suscite pas la critique. A Madagascar, des observatoires très actifs dans d'autres secteurs (Réseau des observatoires ruraux, Observatoire du riz) sont également rattachés à des structures de l'Etat. Sa création ne génère pas de concurrence avec d'autres structures en place. L'OF se positionne de façon complémentaire à la plateforme de la société civile, la SIF<sup>5</sup>, et n'entre pas en concurrence avec des bureaux d'études ou des équipes de recherche sur le foncier.

<sup>5</sup> La Solidarité des intervenants sur le foncier (SIF) regroupe les organisations de la société civile et organisations paysannes intervenant dans le domaine du foncier à Madagascar.

**ENCADRE 2 – LA CREATION DES OBSERVATOIRES DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL CONCURRENTIEL (OUGANDA ET CAMEROUN)**

En Ouganda et au Cameroun, la Land Matrix, observatoire international des transactions foncières à grande échelle, souhaite appuyer le développement d'observatoires dit décentralisés, c'est-à-dire actifs et autonomes à l'échelle nationale. Ces observatoires ont pour fonctions de collecter et de partager des données sur les acquisitions foncières à grande échelle dans le pays. Pourtant, d'autres organisations récentes ou présentes depuis plusieurs années remplissaient déjà certaines de ces fonctions en Ouganda, l'ONG Witness Radio ou le Land and Equity Movement in Uganda, et au Cameroun, l'Observatoire des acquisitions de terre à grande échelle (OATGE). Dans ces contextes, l'opérationnalisation des nouveaux observatoires est contrainte du fait d'une concurrence entre organisations pour l'accès aux financements, la reconnaissance institutionnelle au sein de l'arène foncière et l'insertion dans des réseaux.

L'opérationnalisation rapide de l'observatoire tient ensuite à sa forme institutionnelle et organisationnelle. L'OF n'a pas de statut spécifique, il est juste formé par une équipe au sein d'une cellule, récemment ajoutée à l'organigramme du ministère par le jeu du déploiement de la réforme. Son budget, à hauteur maximum de 50 000 USD est couvert à 100 % par les projets de développement qui financent la réforme. Le caractère limité de son budget ne crée pas de concurrence entre les différents acteurs financés par la réforme. L'équipe de l'OF est aussi de taille réduite. Elle regroupe deux cadres et accueille un chercheur en appui.

## 2.2 Un champ thématique resserré pour construire sa reconnaissance

L'opérationnalisation rapide de l'OF découle également de son focus sur une fonction et une thématique resserrée. Il ne se retrouve pas face à une multitude de thèmes à gérer de front (à la différence par exemple de l'observatoire du Burkina, voir encadré 3) et peut construire sa reconnaissance en investissant une thématique phare. L'OF réalise le suivi-évaluation d'un des axes majeurs de la réforme : la décentralisation de la gestion foncière. Cette dernière est basée sur la création de compétences au niveau des communes, par la création de guichets fonciers, et la délivrance de certificats fonciers, document légal de propriété foncière (Burnod et Bouquet, 2022).

**ENCADRE 3 – LE CAS DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU BURKINA FASO ET SES MULTIPLES THEMATIQUES**

Au Burkina Faso, l'équipe de l'Observatoire national du foncier identifie seize problématiques relatives au foncier rural, périurbain et urbain (fiscalité foncière et immobilière, conflits, marchés fonciers, formalisation des droits fonciers, stratégies d'adaptation aux changements climatiques, etc.) et soixante-seize indicateurs. Elle ne parvient pas à couvrir l'ensemble de ces thématiques et à produire des données sur les indicateurs recensés du fait de son investissement dans de nombreux projets opérationnels (<https://onf-bf.org/>).

## 2.3 De la production de données primaires

L'opérationnalisation de l'OF se matérialise par sa capacité à produire rapidement des données et à les actualiser. L'observatoire analyse le déploiement de la décentralisation de la gestion foncière en développant deux approches. La première approche est quantitative. Elle est axée sur le suivi du nombre de guichets fonciers créés au niveau communal et de certificats délivrés dans chaque commune. Elle est articulée à la mise en place d'un système d'information et à des remontées d'information régulière

depuis les communes (système décrit dans l'encadré 4). La seconde approche est qualitative. Elle est tournée vers l'analyse des processus d'appropriation des nouvelles institutions et outils créés au niveau communal. Elle se base sur la production de données et d'analyses lors d'entretiens dans le cadre de missions de terrain ciblées, réalisées par l'équipe de l'observatoire.

La capacité à produire des données tient aux moyens dont dispose l'équipe en termes de ressources humaines et financières, mais aussi de facteurs institutionnels et politiques. Elle marque le démarrage effectif de l'observatoire. Au Cameroun, l'observatoire du foncier créé en 2019 avec l'appui de la Land Matrix n'avait toujours rien publié sur son site en 2022 du fait d'un faisceau de contraintes : montage institutionnel difficile de l'observatoire, disponibilité et affichage du directeur, employé par ailleurs, compétences de l'équipe, accès difficile aux données, etc. Il fait ainsi partie des observatoires sans données.

## 2.4 Partage et mise en débat des résultats : une fonction technique

L'opérationnalisation de l'OF se traduit enfin par sa capacité à restituer de façon synthétique, claire et en libre accès ses données. A son démarrage, la réforme est financée par une dizaine de bailleurs. Le site web de l'OF, présentant à la fois des chiffres et des cartes interactives, permet aux bailleurs/projets ainsi qu'aux décideurs et aux experts de suivre le déploiement de ces projets et de la décentralisation. Le site web est très consulté et sert d'outil de communication sur la réforme. La restitution des données et des analyses passe également par l'implication des membres de l'équipe de l'OF aux réunions relatives à la réforme organisées par le PNF.

Dans cette première phase, l'observatoire est une structure technique. Les données créées sont utiles et non polémiques. Elles retracent l'avancée de la décentralisation de la gestion foncière et ne pointent pas des stratégies problématiques d'acteurs ou d'institutions. Le public cible de l'observatoire est large (ministères, experts, chercheurs, étudiants, journalistes) mais le public des utilisateurs réels des données est assez resserré : experts, cadres de l'administration foncière, porteurs de projets et bailleurs de la réforme. Ce sont des acteurs connectés (internet), francophones et impliqués dans le secteur de l'aide au développement. Ce focus sur les « techniciens du foncier » va néanmoins permettre à l'OF d'être reconnu dans ce secteur et d'ouvrir son expertise.

## 3 PHASE 2 [2010-2018] : UNE STRUCTURE POLITIQUE D'ANALYSE ET DE MISE EN DÉBAT DES QUESTIONS FONCIÈRES

Lors de cette seconde phase, l'OF monte en compétences et en importance en investissant ses efforts dans les champs institutionnels, techniques et politiques. Il devient une structure de mise en débat et se retrouve au cœur de rapports de force entre les acteurs de la gouvernance foncière.

### 3.1 Une institutionnalisation couplée à une autonomisation

En 2010, l'OF est créé officiellement par voie de décret (décret 2010-745 du 27 juillet 2010). Il devient autonome par rapport au PNF et se départit de son statut de cellule de suivi-évaluation. Il ne se retrouve pas sous la hiérarchie d'autres directions. Il constitue une direction à part entière, directement rattachée au secrétariat général.

Preuves de son autonomie, l'OF définit ses thématiques, ses activités et son agenda. Ses trois missions principales sont de produire des études et données, de mettre en débat et diffuser les résultats, et de contribuer au pilotage de la réforme. L'OF est financé à 95 % par des agences de coopération bilatérale ou multilatérale et de façon symbolique par l'Etat (bureaux mis à disposition et budget limité). Il dispose de son propre compte bancaire. Grâce à cela (financements extérieurs, compte bancaire autonome,

direction à part entière), l'OF n'est pas soumis à des lourdeurs institutionnelles ou à des blocages politiques pour mettre en œuvre ses activités.

Financé par des projets de développement, l'observatoire doit choisir ses sujets d'étude dans les champs d'intérêt des bailleurs et coordinateurs des projets. Dans la pratique, il ne rencontre pas d'opposition ni sur le choix des thèmes (les bailleurs sont preneurs d'idées), ni sur le choix des zones d'étude (qui volontairement ne se cantonnent pas aux zones d'intervention des projets). L'OF n'est pas censuré par le ministère dans le choix des études mais il veille à formuler les thématiques afin que ce dernier y trouve son intérêt (encadré 5). Il tombe ainsi parfois dans le piège de l'autocensure. Il évite par exemple des thèmes qui mettent trop frontalement le focus sur les pratiques des collègues fonctionnaires (le thème de la corruption est par exemple abordé par des entrées thématiques autres). L'OF par sa position au sein de l'Etat a l'avantage d'accéder à certaines informations détenues par des cadres des services techniques mais il peut être contraint dans leur publication (cf. transactions foncières à grande échelle, encadré 5).

Son équipe s'agrandit, avec le recrutement d'un responsable administratif, un responsable des systèmes d'information, deux chargés d'études, un chargé de communication et un chauffeur, l'OF ayant son propre véhicule pour faire les missions de terrain. Un chercheur du Cirad y est également accueilli à plein temps depuis 2010. La montée en puissance de l'OF se fait grâce à un directeur charismatique qui en assure la direction jusqu'en 2017. Au-delà de son rôle en interne, dans l'organisation, la recherche de financements, la prise de décision au sein de l'observatoire, il assure le rôle de porte-parole de l'observatoire du foncier au sein de différentes arènes (réunions avec les ministères, conférences internationales). La présence d'un chercheur en appui permet de cibler certaines thématiques, de conforter les méthodologies pour les productions de données et de mettre en exergue les résultats clés. Cela permet aussi de diversifier les partenariats avec la recherche et les acteurs du développement au niveau international.

Le budget devient de plus en plus important, il passera de 100 000 euros dans les années 2010-2013 à 200 000 euros dans les années 2016-2018. Cet accroissement budgétaire est permis par la satisfaction des bailleurs relativement au travail de l'OF. Mais il engendre des négociations budgétaires plus tendues avec les autres partenaires financés par les projets, avec en première ligne l'administration foncière qui exige aussi des financements pour ses autres directions.

### 3.2 Un élargissement thématique stratégique

L'OF ouvre ses thématiques d'analyse et ses champs d'observation pour compléter l'analyse de la réforme mais aussi pour suivre des dynamiques foncières majeures sur le territoire.

- Sur le thème de la décentralisation de la gestion foncière, le suivi-évaluation intègre l'évolution des coûts et délais de la certification, et du financement de la réforme, sévèrement fragilisé par la crise politique débutée en 2009 et le retrait de nombreux bailleurs. Au suivi-évaluation, s'ajoutent des études qualitatives et quantitatives sur la perception, l'appropriation et les effets de la certification au niveau des communes et des ménages. Au niveau des communes, l'observatoire analyse l'appropriation des guichets fonciers en fonction du profil des équipes communales, de leurs contraintes budgétaires, de l'importance des instances coutumières sur le territoire. Au niveau des ménages, l'observatoire réalise en partenariat avec des institutions de recherche (Cirad et IRD), une enquête en panel auprès de 1 800 ménages pour mieux connaître les caractéristiques des détenteurs de certificats (hommes/femmes ; migrants/locaux ; niveau de pauvreté ; etc.) et les effets de la certification (crédit, investissement, marchés fonciers) (Burnod *et al.*, 2014a ; Rakotomalala et Burnod, 2018). L'investissement de terrain, la rigueur dans la production des données et le caractère inédit de certains résultats confèrent à l'observatoire une forte légitimité et reconnaissance.

- Les thématiques s’ouvrent à un autre axe majeur de la réforme, comme celui de la modernisation des services fonciers, et dépassent le champ de la réforme. L’OF développe des thèmes qui lui semblent stratégiques tels que : le nombre et la nature des conflits fonciers au sein des tribunaux (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2012), les transactions foncières à grande échelle (encadré 5), la dimension foncière des projets de reboisements (Rafanomezantsoa, 2017), etc.

Cette diversité des thèmes va conférer à l’OF une position d’expert sur le foncier en général et lui donner un poids plus important dans les arènes de débat (cf. infra). Au regard de l’équipe restreinte, la principale difficulté pour l’OF est de produire en temps et en heure toutes les études. En outre, l’OF veut assurer la qualité de toute la chaîne de production d’information et d’analyses, et peine à trouver des cabinets d’études à qui il est censé déléguer certaines études.

### 3.3 Les défis liés à la production de données

#### *Des systèmes d’information loin d’être mécaniques*

Dans certains projets d’observatoires fonciers, les promoteurs jugent qu’il suffit d’insister sur les outils – et en particulier des outils de mesure ou des outils numériques (internet, SMS, télédétection) – pour permettre la production de données et leur diffusion. La « croyance au miracle technologique » (Compagnon et Saint-Martin, 2019) a laissé penser à ces promoteurs que les observatoires pourraient tout observer et tout savoir (Grislain, 2022). Les outils sont souvent très utiles mais ils ne remplacent pas la production de données par des descentes de terrain, et ils sont parfois peu adaptés aux réalités matérielles des territoires. C’est l’exemple du système de suivi des guichets fonciers mis en place par l’OF. Un système de remontée de données basé sur la technologie et pensé sur une remontée mécanique de l’information s’est avéré inopérant (encadré 4).

#### **ENCADRE 4 – LE SYSTEME D’INFORMATION SUR LES GUICHETS FONCIERS ET LA CERTIFICATION DE L’OF A MADAGASCAR**

L’objectif de l’OF est de suivre au niveau national le nombre et la localisation des guichets fonciers communaux créés et, pour chacun d’entre eux, le nombre de certificats délivrés, les types de parcelles et les éventuelles oppositions. Ce suivi quantitatif, basé sur une vingtaine d’indicateurs, est articulé à la mise en place d’un système d’information qui prévoit que chaque guichet communal transfère les activités relatives à la certification.

Le système fonctionne dans les premières années grâce à plusieurs atouts. Tout d’abord, l’OF a accès à l’information par des réseaux de proximité car il est logé au sein du PNF. Ensuite, l’accès à l’information est étroitement articulé à l’ingénierie des projets. Les agents de guichet, payés par les projets, ont l’obligation de transmettre mensuellement les données. Enfin, la gestion des données est réalisée par l’implication d’une personne à plein temps qui, par des descentes de terrain et des formations, recoupe l’information.

En 2011, l’OF tente d’instaurer une remontée des informations par SMS pour obtenir le nombre et le coût des certificats délivrés depuis les 500 guichets fonciers répartis sur tout le territoire. Ce système rencontre de multiples contraintes : durée de vie et rotation des puces téléphoniques entre acteurs au niveau local, coût des SMS, absence d’électricité pour recharger les batteries des téléphones ou mauvaise qualité des appareils, crainte d’envoyer des mauvais résultats, etc. *In fine*, la collecte de données se fait par des descentes de terrain tous les deux ans et permet à cette occasion une analyse plus systémique.

### *Un investissement conséquent dans la production de données*

Souvent les observatoires fondent leur système de collecte en pensant que les acteurs locaux ou nationaux vont partager ou faire « remonter les données ». Or, la production de données demande un investissement en travail conséquent sur le terrain mais aussi dans les réseaux d'acteurs sur le foncier. Ceci est illustré par le travail qu'a réalisé l'OF pour suivre les dynamiques d'acquisition foncière à grande échelle (encadré 5) et permet de tirer les enseignements suivants :

- Les données sont sources de pouvoir et de rente, et leur partage peut induire une perte de pouvoir ou des risques. Ainsi, les données peuvent être stratégiquement gardées si les acteurs qui les détiennent ne voient pas l'intérêt pour eux de les partager (et préfèrent garder le monopole sur des données source de rente). Les données peuvent ne pas être divulguées si les acteurs qui les détiennent ne veulent pas être stigmatisés ou mis en danger (données qui permettent de dévoiler des pratiques de détournement d'argent ou d'identifier qui est à la source de la diffusion d'information). Ou, simplement, les données n'existent pas mais les acteurs qui sont censés les produire n'osent pas l'avouer (dossier administratif relatif à un terrain, etc.).
- L'accès aux données est facilité s'il permet au fournisseur de données d'avoir, en retour, une meilleure information ou analyse. Il se peut cependant que l'organisation concernée n'ait pas intérêt à plus de transparence.
- Beaucoup d'a priori sont présents dans les débats publics. Seules des analyses de terrain peuvent permettre de remettre en cause certaines idées reçues.
- Il est parfois plus productif d'avoir des données sur des cas significatifs, porteurs d'enseignements, que de tenter d'avoir des recensements exhaustifs. Par exemple, si pour certaines catégories d'acteurs il est nécessaire d'avoir une vision exhaustive de la diversité des cas d'acquisitions foncières, pour d'autres, il est préférable d'avoir une vision partielle de la réalité, un cas emblématique sur lequel se mobiliser et mettre « un coup de projecteur ». Au Sénégal, la société civile est parvenue à bloquer plusieurs projets d'attributions de terres paysannes à des investisseurs privés en organisant des interventions rapides sur le terrain et en médiatisant les cas. Pour ce faire, les organisations de la société civile se sont appuyées sur des données secondaires (source journalistique, informateur sur le terrain) et sur les leaders politiques des organisations qui composent le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS)<sup>6</sup>. En revanche, la construction d'une base de données dans le cadre de l'ONGF au cours de l'année 2019, identifiant plus de 700 cas d'acquisitions foncières à grande échelle sur l'ensemble du pays, semble finalement en décalage avec les besoins et les répertoires d'action de la société civile (se mobiliser rapidement sur le terrain, s'adapter aux controverses du moment pour peser sur l'action publique, etc.). Les processus de dépossession foncières (déclassement de forêts protégées ou cession de droits sur les terres sans implication des populations locales) n'ont pas besoin d'être analysés de manière systématique pour être portés dans les débats publics et dénoncés, tandis que certaines dynamiques de fond moins visibles (marchandisation des terres en périphérie des villes, multiplication des opérations de lotissement non suivies d'opérations de promotion immobilière, injustices vécues lors de règlements de conflits fonciers, etc.) ont besoin d'être documentées plus largement car un cas emblématique ne peut illustrer l'ampleur du phénomène et ses impacts larges sur le territoire<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Composé d'organisations de la société civile, mais aussi d'organisations de plaidoyer et de défense des citoyens consommateurs et d'un think tank, le CRAFS a été mis en place en 2011 afin de lutter contre les accaparements fonciers au Sénégal.

<sup>7</sup> Nous remercions Amel Benkahla pour ce commentaire que nous avons inséré dans le texte.

**ENCADRE 5 – LA PRODUCTION D’INFORMATIONS SUR LES TRANSACTIONS FONCIERES A GRANDE ECHELLE**

Dès 2009, la problématique des acquisitions foncières à grande échelle devient saillante à Madagascar. La révélation des négociations conduites entre le président M. Ravalomanana et l’entreprise sud-coréenne Daewoo Logistics pour l’établissement d’un bail de plus d’un million d’hectares vient renforcer les mouvements de contestation sociale, et précipiter la chute du Gouvernement (Andrianirina-Ratsialonana *et al.*, 2011). A partir de 2010, l’OF suit cette thématique, liste les projets de transactions foncières et leur état d’avancement, et analyse les effets de l’installation des entreprises privées dans les territoires ruraux (*op. cit.* ; Burnod *et al.*, 2013a et 2013b ; Burnod et Andriamanalina, 2017). L’accès aux données sur les transactions foncières se fait par de multiples canaux formels et informels, sur le terrain, dans les différentes sphères de la capitale (les personnes informées des dossiers étant plus souvent dans les hautes sphères de décision ou dans les équipes d’appui aux investisseurs que basées au niveau local) et par des réseaux internationaux (experts, société civile, bailleurs engagés dans l’appui au secteur privé, etc.).

L’OF est régulièrement sollicité par les ministres en charge du foncier qui se succèdent pour mieux connaître les dossiers de baux à destination des investisseurs (dossiers en partie gérés par les prédécesseurs ou restés informels). Ce faisant, l’OF met en place pour l’administration un outil de suivi des baux fonciers pour aider le service central à mieux connaître la gestion du patrimoine de l’Etat et le suivi des prélèvements des loyers (outil SYBAUX). L’objectif est aussi que les informations recensées dans cet outil puissent être publiées et disponibles pour le public. Le mandat de l’OF est de produire de l’information afin que les différents acteurs de l’arène foncière, et non uniquement l’Etat, en soient bénéficiaires. L’outil SYBAUX est créé et remis à l’administration. Cette dernière le laisse en l’état et ne l’utilise pas, les dossiers d’attribution de baux et le prélèvement des loyers étant gérés de façon individualisée et peu transparente.

L’OF publie la liste des transactions en négociation ou en cours dans des documents de synthèse, ou en partageant les informations avec la Land Matrix, observatoire mondial des transactions foncières à grande échelle. Il ne parvient pas à publier la liste sur son site web. Le niveau d’avancement très hétérogène des dossiers ainsi que le caractère plus ou moins formel de certains arrangements font que ces informations ne peuvent pas être publiées par une institution – l’OF – qui relève de l’Etat.

Le choix de l’OF est alors de fournir des analyses sur les effets de ces investissements et non de tenter d’avoir une liste exhaustive et nominative de tous les investissements. Toujours dans sa volonté d’être un interlocuteur producteur d’informations et d’analyses pour une diversité d’acteurs, l’OF organise des restitutions d’études sur les acquisitions foncières à grande échelle et sur les zones d’investissements auprès de divers interlocuteurs (ministères sectoriels, organisations paysannes, secteur privé, bailleurs). De par sa position en tant que structure de recherche, l’OF respecte l’anonymat des acteurs entretenus (entreprises, maires, fonctionnaires, paysans, etc.). Il vise dans chaque situation à souligner qui sont les gagnants et les perdants relativement à certaines ressources et à la création de richesses.

L’OF organise des restitutions au niveau national, mais aussi au niveau régional. Y assistent des acteurs très divers et de points de vue très différents (investisseurs, organisations paysannes, décideurs) qui savent que le point de vue de l’OF est analytique et non militant. A cette occasion, l’OF souligne l’échec des projets d’investissements agricoles dans ces zones d’investissement et, *a contrario*, le succès d’entreprises ayant opté pour des filières contractuelles ou celui d’associations paysannes. Ces restitutions permettent par exemple de redonner une place plus importante aux associations paysannes dans l’attribution des zones d’investissements agricoles dans la région Vakinankaratra.

### 3.4 Partage et mise en débat des résultats : une fonction de plus en plus politique

#### *Animation de débats de politique foncière*

Par cette analyse du processus global de réforme et du secteur foncier, l'OF se retrouve comme l'un des animateurs principaux des débats de politique foncière. Cela peut être illustré lors de deux moments clés de la réforme. L'OF contribue à l'ouverture et à l'alimentation de débats, qui contribuent en retour à alimenter des tensions entre acteurs de la gouvernance foncière.

Le premier événement se situe en 2013 lors de l'évaluation de la réforme foncière. L'OF appuie la coordination des équipes d'experts et met à leur disposition les résultats de ses études. Les experts mandatés pour l'évaluation, associés à ceux du PNF et de l'OF, soulignent que les deux axes majeurs de la réforme ont bénéficié de montants similaires (respectivement 25 et 21 millions USD de 2006 à 2013). En revanche, ils concluent que les avancées concrètes sont beaucoup plus visibles du côté de la décentralisation de la gestion foncière que de celui de la modernisation des services fonciers. Un tiers des communes sont dotées de guichets fonciers lorsque les services déconcentrés peinent à se restructurer. Plus de 100 000 certificats ont été délivrés dans des coûts et délais raisonnables (14 USD et sept mois) alors que le nombre de titres délivrés demeure flou et que les conditions d'obtention ne semblent pas évoluer (600 USD et dix ans). Les tensions se renforcent et deviennent explicites entre les acteurs promoteurs de la réforme (les réformateurs), incluant entre autres la société civile, les opérateurs de développement, les maires et les bailleurs ; et ceux plus circonspects (les conservateurs), incluant notamment l'administration foncière.

Le second temps clé est en 2015, lors de l'élaboration de la nouvelle lettre de politique foncière pour la période 2015-2030. L'OF est chargé de l'animation des débats en régions et au niveau de la capitale, en appui à la cellule de coordination du PNF. L'OF contribue à la mise à l'agenda de thèmes qu'il a étudiés<sup>8</sup> et qui sont chers à différents acteurs de l'arène foncière (société civile, opérateurs de développement, maires, ménages ruraux). Il veille à l'inclusion d'une grande diversité d'acteurs lors de ces débats (société civile, opérateurs de développement, acteurs privés, ministères sectoriels, chercheurs, etc.). Les débats sont particulièrement tendus entre les conservateurs et réformateurs, et achoppent sur trois thèmes clés : la réaffirmation de la valeur légale du certificat au même niveau que le titre ; les possibilités de certifier des terres objets par le passé d'opérations d'immatriculation non finalisées ; et l'opportunité pour les communes de gérer des terrains relevant du domaine de l'Etat pour favoriser l'installation paysanne. La rédaction de la lettre de politique foncière est assurée par des représentants de l'OF, de la cellule de coordination du PNF, des directions du ministère en charge du foncier, et de la société civile (SIF). Un effort considérable est fait pour que les compromis obtenus lors des débats au niveau national soient retranscrits. A la suite de ce processus inédit de débat relativement large et inclusif, et de discussion directe sur des champs de compétence de l'Etat, les syndicats de l'administration foncière se mettent en grève (pour différentes raisons politiques, corporatistes et techniques). A cette occasion, ils modifient de façon unilatérale la lettre de politique et demandent au ministre de signer cette seconde version. Parmi d'autres points visant à renforcer le contrôle de l'administration foncière sur la gestion foncière, ils exigent la transformation des certificats en titres, faisant ainsi du certificat une première pièce d'un dossier d'immatriculation et non un document de propriété en tant que tel.

#### *Circulation d'informations et mise en réseau*

Le rôle de l'OF est de créer des données mais aussi de les faire circuler. Il investit dans des supports et des activités très variés pour partager les données et analyses, mais surtout pour mettre en débat les

<sup>8</sup> Cela concerne la certification (donner au certificat une même valeur légale que le titre, faciliter les mutations), les guichets fonciers (transformer l'agent de guichet en agent de la fonction territoriale, développer des guichets en milieu urbain), l'extension de la reconnaissance légale des droits des paysans (sur des terres objets par le passé de début de procédure d'immatriculation, sur des terrains communautaires) et l'accès à la terre (marchés fonciers, zones d'installation dédiées aux paysans sous la gestion des communes).



résultats obtenus. Il assure : 1) la publication des données chiffrées sur les activités des guichets et des services fonciers, 2) des restitutions systématiques des études conduites (les présentations PowerPoint étant facilement diffusables et plus souvent consultées que les rapports) auprès de publics variés (grand public, techniciens, bailleurs, etc.). Il partage : des documents de synthèse des études (avec notamment la production des *landscopes*) ; des articles de presse, des articles académiques ; des documentaires, diffusés sur les chaînes de télévision nationales<sup>9</sup>. Il assure la publication et le partage des analyses à destination d'un large public grâce à la mise en ligne de tous les produits sur le site web.

La diffusion des données et des résultats ne peut passer uniquement par des documents écrits. L'OF à Madagascar a permis une réelle diffusion de ses analyses par l'implication des différents membres de son équipe dans de nombreuses arènes d'échanges : réunions techniques, ateliers, comités de pilotage, réunions bilatérales, et entretiens accordés aux experts fonciers, chercheurs et étudiants, représentants de l'Etat ou des bailleurs. Le directeur de l'OF est associé à toutes les réunions de coordination au sein du ministère. Son agenda est chargé de réunions institutionnelles multiples mais il accède par ce biais à des informations stratégiques et partage les résultats clés de l'OF.

Les modes d'accès à l'information et de diffusion sont formels et informels, et déployés dans des réseaux variés, inscrits à plusieurs échelles (nationale et internationale). En 2016, l'OF apprend lors des réunions au sein du ministère en charge du foncier qu'un projet de décret est en passe de formaliser l'obligation de transformer les certificats en titres dès que la terre change de propriétaire (héritage, vente, don). C'est en contribuant au partage de cette information, et de l'analyse des conséquences de ce décret auprès des acteurs de l'arène foncière nationale (ministères sectoriels, décideurs, société civile) et internationale (bailleurs, experts internationaux), que le projet de décret est abandonné. Le Gouvernement, *via* le ministère des Finances malgache, exige que le ministère en charge du foncier retire ce projet de décret afin de percevoir une aide budgétaire conséquente de la part de la Banque mondiale (65 millions USD), aide conditionnée par la réaffirmation de réformes par le Gouvernement dans plusieurs secteurs majeurs, dont celui du foncier.

Tous les supports de communication, les activités de mise en débat et les transferts d'informations (formels et informels) demandent un investissement en temps conséquent de toute l'équipe et non uniquement d'un responsable de communication. L'équipe technique étant réduite (un directeur, trois cadres techniques et un chercheur), il est souvent difficile de participer à tous les événements de la capitale touchant le sujet foncier, ou de capitaliser sur les résultats d'analyse en allant jusqu'à des productions académiques. Limite forte qui découle de ce manque de temps, les restitutions et les interactions se font majoritairement au niveau de la capitale, sauf au moment des études thématiques de terrain. La diffusion d'information ne se fait pas au niveau local à l'échelle du pays.

Une autre limite, malgré le souhait de l'équipe, est de ne pas avoir pu mettre en place un système d'information sur la gestion foncière décentralisée permettant de redescendre régulièrement les produits des analyses au niveau local à destination des communes. L'instauration d'un système de partage basé sur des échanges réciproques aurait permis de toucher plus largement une partie importante des acteurs locaux du foncier : les maires, leur équipe et en particulier les agents des guichets fonciers, acteurs qui ont peu accès aux produits et aux analyses de l'OF.

---

<sup>9</sup> Voir la liste des six documentaires dans les références.

## 4 PHASE 3 [2019-2022] : ETUDES TECHNIQUES POUR LE MINISTÈRE

### 4.1 Une appropriation complète par le ministère

A partir de 2018, un ensemble d'éléments fragilise la structure. Tout d'abord, les départs de son directeur historique ainsi que d'autres membres de l'observatoire (chargé de programme, responsable des études et capitalisation) fragilisent l'équipe et sa capacité à trouver des financements et à répondre à l'ensemble des sollicitations. Le directeur qui lui succède, nommé par le ministère, est pour la première fois un fonctionnaire, inspecteur des Domaines et de la Propriété foncière. Du fait d'une double casquette (il est également à la tête de la direction de la Réforme et de la Gestion foncière décentralisée), il peine à assurer le pilotage d'une des trois directions majeures du ministère, et celui de l'OF basé sur des fonds extérieurs et axé sur la réalisation d'études de terrain.

A partir de 2019, l'OF est de plus en plus approprié par le ministère chargé du foncier. Il est fusionné avec l'Observatoire de l'aménagement du territoire, pour devenir l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier (OATF). Le directeur est nommé par l'administration foncière et les équipes sont majoritairement composées de fonctionnaires. Cela a pour conséquence de modifier les modes opératoires et le fonctionnement de l'organisation (difficulté pour manager deux équipes aux trajectoires et profils différents, évolution vers une gestion bureaucratique, difficulté à finaliser l'obtention de financements auprès des bailleurs, etc.). Faute de financements suffisants, à partir de 2019, les cadres experts non fonctionnaires quittent l'équipe de l'OATF. Le chercheur en appui ne fournit qu'un appui sur une étude sur le foncier urbain. Les travaux sur l'aménagement du territoire se poursuivent, tandis que ceux sur le foncier peinent à continuer. Les bailleurs cessent progressivement leur appui.

### 4.2 Une réduction des thèmes, de la production de données et des missions

A partir de 2019, les missions de l'observatoire évoluent à nouveau pour se concentrer sur la réalisation d'études techniques, focalisées sur l'aménagement du territoire et sur le foncier urbain. Les équipes composées de fonctionnaires se retrouvent dans un univers nouveau de production d'études et d'analyses et sont épaulées par des experts urbanistes pour conduire les expertises. Les thèmes structurants de l'OF sur le suivi de la réforme foncière sont progressivement abandonnés.

L'OATF déploie un nouveau site web qui se concentre sur les données d'aménagement du territoire. Celui de l'OF regroupant un grand nombre de documents de capitalisation et de données ne fonctionne plus, et les données ne sont pas transférées sur celui de l'OATF. Le système d'information sur la décentralisation de la gestion foncière et la modernisation des services est mis en veille. Les différents documents de capitalisation sont remplacés par quelques études ponctuelles.

A partir de 2020, les tensions autour du déploiement de la réforme sont de plus en plus marquées et le pilotage de la réforme est revendiqué par l'administration foncière, laissant les autres acteurs du secteur à la marge (Burnod et Bouquet, 2022). Les comités de pilotage multi-acteurs et les espaces de débats se ferment progressivement. Lors de la sortie d'un projet de loi ou d'une loi qui remet en cause les fondements de la réforme<sup>10</sup>, de nombreux acteurs réagissent vivement : société civile, gestionnaires des aires protégées, ministères sectoriels, intervenants du développement, bailleurs. L'observatoire, lui, ne se positionne plus ni comme analyste ni comme animateur de débat.

Mi-2021, l'observatoire se scinde à nouveau en deux, pour redonner place à l'Observatoire du territoire d'une part, et à l'Observatoire du foncier d'autre part. Jusqu'à fin 2022, aucun directeur pour l'Observatoire du foncier n'est nommé parmi les fonctionnaires et les activités sont quasi arrêtées.

<sup>10</sup> Tels que le projet de loi en 2020 sur les terrains de régime de protection spécifique, et la loi 2021 sur la propriété privée non titrée, pierre angulaire de la réforme et base de la reconnaissance des droits fonciers locaux.

## 5 CONCLUSION

L'OF par ses activités a réussi sur une dizaine d'années à remplir ses missions en alliant l'obtention de financements, la composition d'une équipe aux compétences complémentaires, le positionnement stratégique sur des thématiques porteuses, l'investissement dans la production de données et d'analyses, et la mise en débat systématique des résultats. Cela a eu plusieurs effets sur l'action publique :

- par les études et le système d'information, l'observatoire a permis la production de connaissances, d'indicateurs nouveaux, ainsi que la formulation d'orientations pour la politique foncière ;
- par la mise en débat, l'opportunité pour les acteurs d'échanger et de renforcer leur plaidoyer ;
- par ses différentes activités, l'observatoire a contribué à :
  - l'ouverture de la gouvernance : *via* des interventions dans la liste des participants aux ateliers, dans l'insertion de personnes dans les comités de pilotage, dans la diffusion d'informations clés à certains acteurs, dans la mise en relation d'acteurs au niveau national ou international ;
  - la formation de cadres et d'étudiants ;
  - la production et le stockage sur le long terme de données sur l'évolution des guichets, de la certification, de l'immatriculation, des transactions foncières à grande échelle, etc., permettant un suivi pour les opérateurs de terrain et les décideurs ;
  - la mise à l'agenda de thématiques nouvelles faisant souvent résonance avec des thématiques pointées par la société civile, comme l'accès à la terre des entreprises ou la sécurisation des communs.

L'ancrage dans la durée d'un observatoire est difficile et recoupe des facteurs très divers (complémentarité en termes de compétences de l'équipe, qualité et fréquence des études, insertion dans les réseaux clés, engagement dans l'animation de débats, mise à disposition des données et analyses). Sa durabilité tient dans la reconnaissance qu'il obtient auprès de ses différents partenaires et utilisateurs : décideurs, représentants des différents secteurs (acteurs privés, société civile, opérateurs de développement) et bailleurs.

L'OF existe encore mais n'est plus actif. Il a cependant eu des effets non attendus. Il a contribué à renforcer une communauté de recherche sur le foncier. Deux anciens membres de l'OF se sont investis dans un travail de thèse<sup>11</sup> et trois étudiants européens ont fait leur thèse en partenariat avec l'observatoire. Face au constat de l'inactivité de l'OF depuis 2021, plusieurs de ces anciens membres ont voulu réactiver les missions de production d'études et de mise en débat. En réponse aux sollicitations de l'université d'Antananarivo et dans un contexte institutionnel tendu, ils ont monté un nouveau réseau associant experts et chercheurs sur le foncier. Etre un réseau académique confère à cette structure :

- la capacité de répondre aux besoins de la diversité des acteurs en termes d'études et d'analyses (organisations paysannes, opérateurs de développement, administrations, etc.). Cela demande cependant d'être proactifs et investis dans des échanges fréquents avec ces différents acteurs, et d'être engagés dans une recherche à visée opérationnelle ;
- l'opportunité de créer des données de première main, et de le faire à titre d'activité principale, avec un savoir-faire spécifique, un budget dédié et des réseaux tissés aux niveaux national et international sources de compétences complémentaires ;
- la légitimité de rouvrir des espaces de débat ;
- et la possibilité de former étudiants et cadres sur les problématiques foncières.

---

<sup>11</sup> La première, entamée en 2018 et qui a été soutenue en décembre 2022, porte sur la participation des migrants et natifs aux marchés fonciers dans l'Ouest de Madagascar, tandis que la seconde, démarrée en juillet 2021, aborde les effets de la réforme foncière sur l'accès à la terre et la sécurisation foncière des femmes.

## BIBLIOGRAPHIE

Andriamanalina B.S., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2013. Métayage et fermage : quels logiques et enjeux au niveau local. *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, 9, 1-24.

Andriamanalina B.S., Rakotomalala H., Burnod P., Deschênes S., 2014. Jeunes ménages ruraux : quel accès à la terre et à la sécurisation foncière ? *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, 11, 1-15.

Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2012. Décentralisation et certification foncière : vers un legal empowerment ? *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, 6, 1-17.

Andrianirina Ratsialonana R., Andrianirina N., Ramarojohn L., 2012. Analyses des litiges fonciers au niveau des 39 TPI de Madagascar entre 2005 et 2010. *Observatoire du Foncier*, Antananarivo, Madagascar.

Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2012. Entre le légal et le légitime : état des lieux de la gouvernance foncière à Madagascar. *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, 7, 1-29.

Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2017. Opportunités et limites de l'accompagnement des communs : le rôle de l'observatoire du foncier à Madagascar, in : Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte. Comité technique Foncier et Développement, 72-73.

Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., Ravelomanantsoa Z., 2017. Décentralisation et certification à Madagascar : avancées et défi, in : La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions. Contributions des membres du Comité technique Foncier et développement. Regards sur le foncier n° 2, Comité technique Foncier et Développement, AFD-MAEDI, Paris, 3-15.

Andrianirina Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P., Teyssier A., 2011. After Daewoo? Current status and perspectives of large-scale land acquisition in Madagascar. Rome, ILC, 61 p. Disponible également en français (voir ci-dessous).

Andrianirina Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P., Teyssier A., 2011. Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar. International Land Coalition, Cirad, Observatoire du foncier à Madagascar, 85 p.

Burnod P., Andriamanalina B.S., 2017. Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière. *Géographie, Economie, Société*, 19, 357-376.

Burnod P., Andriamanalina B.S., Andrianirina Ratsialonana R., 2014a. Une réforme foncière qui survit à la crise politique. *Afrique Contemporaine*, 251, 149-151.

Burnod P., Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Boue C., Gubert F., Rabeantoandro R., Rakoto-Tiana N., Ratovoariny R., Vaillant J., 2014b. La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets : Situation en 2011. *Observatoire du Foncier*, Antananarivo, 137 p.

Burnod P., Andrianirina Ratsialonana R., Teyssier A., 2013b. Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures*, 22(1), 33-38.

Burnod P., Bouquet E., 2022a. Fiche pédagogique. Des fondements aux réalisations : où en est la réforme foncière malgache ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022b. Fiche pédagogique. La certification foncière à Madagascar entre 2005 et 2021 : quels bénéficiaires et quels effets ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022c. Fiche pédagogique. Le certificat comme outil de sécurisation des droits : premiers bilans et questions en suspens. Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R., 2013a. Competition over authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and Change*, 44(2), 357-379.

Burnod P., Rakotomalala H., Andriamanalina B.S., Di Roberto H., 2016. Composer entre la famille et le marché à Madagascar : l'évolution de l'accès des jeunes au foncier. *Afrique contemporaine*, 3(259), 23-39.

Burnod P., Rakotomalala H., Bélières J.-F., 2017. Madagascar: Land and jobs as main drivers of rural migration, in : Mercandalli S., Losch B. (eds.), *Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara*. FAO, Rome, 38-39.

Clignet R., 1998. Observatoires du développement, observatoires pour le développement. IRD Orstom Editions, Paris, 301 p.

Compagnon D., Saint-Martin A., 2019. La technique : promesse, mirage et fatalité. *Socio* [En ligne], 12, mis en ligne le 25 avril 2019, <http://journals.openedition.org/socio/4401>

Crousse B., 1991. L'outil de recensement des évolutions : l'observatoire foncier, in : Le Bris E., Le Roy E., Mathieu P. (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Karthala, Paris, 229-232.

Defrise L., Burnod P., Tonneau J.-P., Andriamanga V., 2019. Disparition et permanence de l'agriculture urbaine à Antananarivo. *L'Espace géographique*, 48(3), 263-281.

Diagne, S., 1996. « Plan d'Action Foncier du Sénégal », ministère de l'Agriculture, Dakar (Sénégal), 121 pages.

Gislain Q., 2018. Etude sur les observatoires du foncier en Afrique. International Land Coalition/Land Matrix/Cirad/ISRA-BAME/IPAR, Sénégal, 54 p.

Gislain Q., 2022. Promesses et effets des observatoires foncières. Une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022). Thèse de doctorat en géographie sous la direction de G. Magrin et de J. Bourgoïn, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 408 p.

Gislain Q., 2023. Connaître ou mettre en débat, alerter ou éclairer la décision : trajectoires et appropriations des observatoires foncières en Afrique (1980-2021). Collection Recherche, Comité technique Foncier et Développement, AFD-MEAE, Paris, 106 p.

Gislain Q., Bourgoïn J., Anseeuw W., Burnod P., Hershaw E., Diop D., 2020. Going beyond panaceas: the diversity of land observatory forms in Africa. *Land*, 9(3).

Gislain Q., Bourgoïn J., Diop D., Anseeuw W., Burnod P., Dia D., 2019. Les observatoires foncières en Afrique : diversité des formes, facteurs d'émergence et de succès. *Note politique de l'ISRA/BAME*, 5 p.

Kintz D., Coulibaly C., Diallo O., Hesseling G., Le Roy E., Mathieu P., Sidibé A., Soumaré S., 1992. Le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier OFM. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement, République du Mali, Bamako, 88 p.

Lavigne Delville P., Chetelat P., Kintz D., Traoré S., 1998. Evaluation externe de l'Observatoire du Foncier au Mali. Gret/MRDE, 128 p.

Oberlack C. *et al.*, 2021. How and Why Large-scale Agricultural Investments Induce Different Socio-economic, Food Security, and Environmental Impacts: Evidence from Kenya, Madagascar, and Mozambique. *Ecology and Society*, 26(4).

Olivier de Sardan J.-P., 2011. Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du lasdel (Niger-Bénin). *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 202-203, 511-528, mis en ligne le 27 octobre 2013, <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16759>

Olivier de Sardan J.-P., Vari-Lavoisier I., 2022. *Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement*. Editions de la Sorbonne, *Revue internationale des études du développement*, 248, 284 p.

Ouedraogo H., 2009. La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA. UEMOA/Banque mondiale, Ouagadougou, Burkina Faso, 77 p.

Piron M., 1996. Systèmes d'information et observatoires en sciences sociales : quel impact sur les démarches de recherche ?, in : Minvielle J.-P. (dir.), *Systèmes d'information et questions de développement*. *Cahiers des Sciences Humaines*, 32(4), 765-784.

Rafanomezantsoa S., 2017. Capitalisation de la régularisation collective de l'opération cadastrale inachevée d'Anjozorobe. Observatoire du Foncier, Antananarivo, Madagascar, 27 p.

Rakotomalala H., Burnod P., 2018. Certification foncière au niveau des ménages : perception et effets 2011 & 2015. Observatoire du foncier, Antananarivo, 150 p.

Tonneau J.-P., Lemoisson P., Coudel E., Maurel P., Jannoyer M., Bonnal V., Bourgoïn J., Cattan P., Chery J.-P., Piroux M., Lestrelin G., 2017. Les observatoires territoriaux. Des outils de la société de la connaissance ? *Revue internationale de géomatique*, 27(3), 335-354.

### Liste des documentaires

Rafanomezantsoa S. *et al.*, 2019. Cadastre inachevé : sortir de l'impasse par la certification, l'expérience de Ampanotokana. Observatoire du foncier et de l'aménagement du territoire, Antananarivo, ARSF.

Rasamoelina H. *et al.*, 2017. La gestion foncière décentralisée : 12 ans d'expérience, Madagascar. Observatoire du foncier, Antananarivo, Cirad, BVPI-Banque mondiale.

Rasamoelina H. *et al.*, 2017. Les opérations cadastrales à Madagascar. Antananarivo : Observatoire du foncier, Antananarivo, Cirad, BVPI-Banque mondiale.

Di Roberto H. *et al.*, 2017. Les défis de l'accès à la terre pour les jeunes agriculteurs. Le cas du Vakinankaratra, Madagascar. Observatoire du foncier, Antananarivo, Cirad, SCAC-Ambassade de France.

Randrianajatovonarivo S., Burnod P., 2016. Agrobusiness à grande échelle : faire face à l'élément terre. Observatoire du foncier, Antananarivo.

ANNEXE 1 – CONTOURS ET DONNEES CLES DE QUELQUES OBSERVATOIRES FONCIERS EN AFRIQUE						
OBSERVATOIRE FONCIER/PAYS	DATE DE CREATION	STATUT	CONTEXTES QUI ONT MOTIVE LA CREATION DES OBSERVATOIRES	VOCATIONS INITIALES DES OBSERVATOIRES	ACTEURS QUI ONT PORTE LES PROJETS D'OBSERVATOIRES	ORIGINE DES PRINCIPAUX FINANCEMENTS
Observatoire du foncier au Mali	1994-1998	Abandonné	Décalage entre les lois foncières du pays (priviliégiant le domaine de l'Etat) et les pratiques foncières des populations	Fournir des données empiriques aux décideurs pour élaborer une charte nationale en matière domaniale et foncière	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement et Caisse française de développement	Caisse française de développement
Observatoire du foncier au Tchad	2001	En activité	Recommandations émises lors de la Conférence de Praia en juin 1994 de créer et de généraliser la mise en œuvre d'observatoires fonciers pour accompagner la construction et la mise en œuvre des politiques foncières dans les pays sahéliens	Contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problématiques foncières en vue de favoriser la conception de politiques foncières pertinentes au Tchad	Etat <i>via</i> le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et le monde universitaire <i>via</i> l'université de N'Djamena	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
Observatoire du foncier à Madagascar	2007	En activité	Réforme foncière initiée par le Gouvernement malgache en 2005	Analyser l'avancement de la réforme, évaluer ses impacts et proposer des orientations pertinentes	Experts du Programme national foncier et Cirad (qui a réalisé l'étude de faisabilité)	Agence française de développement, Fonds international pour le développement agricole, Banque mondiale
Observatoire mondial Land Matrix des transactions foncières à grande échelle	2009 (lancement de la version bêta de l'observatoire en 2012)	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Documenter et quantifier le phénomène au niveau mondial afin de créer une source fiable de données permettant d'alimenter les débats et de mettre en œuvre des actions éclairées sur les transactions foncières à grande échelle	Cirad, Centre for Development and Environment, German Institute of Global and Area Studies, et International Land Coalition	Ressources internes des organisations partenaires et soutien financier de la Commission européenne (au travers d'Expertise France), de l'Agence suisse pour le développement et la coopération, du ministère français des Affaires étrangères, etc.
Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun	2013	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, vérifier, archiver, analyser et rendre disponibles les informations sur les acquisitions foncières au Cameroun	Fondation Paul Ango Ela et Cirad	Cirad

REGARDS SUR LE FONCIER N 16 – OBSERVATOIRES FONCIERS : ENTRE ANCRAGE INSTITUTIONNEL ET INITIATIVES DE VEILLE CITOYENNE, QUELLES POSTURES ET QUELLES FONCTIONS ?

OBSERVATOIRE FONCIER/PAYS	DATE DE CREATION	STATUT	CONTEXTES QUI ONT MOTIVE LA CREATION DES OBSERVATOIRES	VOCATIONS INITIALES DES OBSERVATOIRES	ACTEURS QUI ONT PORTE LES PROJETS D'OBSERVATOIRES	ORIGINE DES PRINCIPAUX FINANCEMENTS
Observatoire national du foncier au Burkina Faso	2014	En activité	Difficile application des diverses versions de la réforme agraire et foncière en milieu rural et le constat que l'information foncière existante est parcellaire, fragmentée et dispersée	Suivre la mise en œuvre des réformes foncières engagées par l'Etat burkinabè depuis une vingtaine d'années	Millenium Challenge Account - Burkina Faso et Cirad (qui a réalisé l'étude de faisabilité)	Millennium Challenge Account - Burkina Faso
Observatoire du foncier en Afrique du Sud	2014	En activité	Difficulté dans le suivi de la propriété foncière	Diffuser des données relatives au domaine foncier en Afrique du Sud (à qui appartient la terre, comment elle est utilisée, comment les terres agricoles sont réparties, etc.)	Université de Pretoria	Gouvernement flamand
Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal	2015	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008 et le processus de réforme foncière entamé en 2012 dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière	Production de connaissances susceptibles d'alimenter les réflexions et débats sur les accaparements fonciers et de faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal	Organisations de la société civile, organisations paysannes, think tanks	Délégation de l'Union européenne, Fondation Rosa Luxemburg, Comité technique « Foncier et Développement » et Land Matrix
Observatoire national du foncier en Ouganda	2018	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, produire et diffuser des données sur les acquisitions foncières (supérieures à 50 ha) réussies, prévues et échouées sur l'ensemble du territoire national	Land Matrix et LANDnet Uganda	Land Matrix
Observatoire national du foncier au Cameroun	2019	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, produire et diffuser des données sur les acquisitions foncières (supérieures à 50 ha) réussies, prévues et	International Land Coalition et Centre pour l'environnement et le développement	Land Matrix



REGARDS SUR LE FONCIER N 16 – OBSERVATOIRES FONCIERS : ENTRE ANCRAGE INSTITUTIONNEL ET INITIATIVES DE VEILLE CITOYENNE, QUELLES POSTURES ET QUELLES FONCTIONS ?

				échouées sur l'ensemble du territoire national		
Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest	2021	En activité	Mise en œuvre du projet d'appui à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole au sein de l'espace UEMOA	Produire et diffuser des informations, suivre et évaluer les politiques foncières, capitaliser et aider à la décision les Etats membres sur les questions du foncier rural	Commission de l'UEMOA	Commission de l'UEMOA
Observatoire national du foncier au Sénégal	2023	En cours de mise en œuvre	Mise en œuvre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière (PROCASEF)	Produire des informations et des connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de politiques foncières adaptées, suivre la mise en œuvre de ces politiques et évaluer leurs impacts	Banque mondiale et Etat du Sénégal à travers le ministère des Finances et du Budget	Banque mondiale

ANNEXE 2 – PRESENTATION, NON EXHAUSTIVE, DE CERTAINES DIMENSIONS STRUCTURANTES DU CONCEPT D’OBSERVATOIRE FONCIER <sup>12</sup>								
		OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI (1994-1998)	OBSERVATOIRE DU FONCIER AU TCHAD (2001)	OBSERVATOIRE DU FONCIER A MADAGASCAR (2007)	OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU BURKINA FASO (2014)	OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA GOUVERNANCE FONCIERE AU SENEGAL (2015)	OBSERVATOIRE DU FONCIER EN OUGANDA (2018)	OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU SENEGAL (EN PROJET-2022)
OBJECTIF	Contribuer à la construction, mise en œuvre et/ou suivi-évaluation des politiques foncières	X	X	X	X	X		X
	Appuyer les interventions de développement	X		X	X			X
	Animer le débat foncier			X	X	X	X	X
	Anticiper en matière foncière (prospective)				X			X
	Diffuser et vulgariser l’information			X	X	X	X	X
	Promouvoir un espace de dialogue multi-acteurs				X	X	X	X
	Contribuer à la transparence dans la gestion du foncier				X	X	X	X
	Sensibiliser les acteurs sur les enjeux de gouvernance foncière				X	X		X
	Prévention et résolution des conflits foncières		X		X			X
	Créer un réseau d’acteurs sur le foncier				X			
	Faciliter la recherche de consensus				X			
COMPOSITION DES EQUIPES	Chercheurs	X	X	X				
	Experts			X	X			
	Praticiens/techniciens			X	X	X	X	X

<sup>12</sup> Les informations du tableau traduisent les perceptions des promoteurs et/ou des équipes des observatoires foncières telles que présentées dans les études de faisabilité, dans les notes conceptuelles, sur les sites internet ou encore lors des entretiens.

REGARDS SUR LE FONCIER N 16 – OBSERVATOIRES FONCIERS : ENTRE ANCRAGE INSTITUTIONNEL ET INITIATIVES DE VEILLE CITOYENNE, QUELLES POSTURES ET QUELLES FONCTIONS ?

		OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI (1994-1998)	OBSERVATOIRE DU FONCIER AU TCHAD (2001)	OBSERVATOIRE DU FONCIER A MADAGASCAR (2007)	OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU BURKINA FASO (2014)	OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA GOUVERNANCE FONCIERE AU SENEGAL (2015)	OBSERVATOIRE DU FONCIER EN OUGANDA (2018)	OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER AU SENEGAL (EN PROJET-2022)
FONCTION	Produire et diffuser des connaissances	X	X	X	X	X		X
	Collecter, stocker et traiter des données			X	X		X	X
	Informers les acteurs du foncier et les décideurs à partir de données de terrain	X		X	X	X		X
	Expertise	X		X	X			X
	Appui-conseil pour les acteurs du foncier	X			X			X
	Plaidoyer					X		
	Mettre les données en accès libre (open data)						X	
	Renforcement de capacités (collectivités territoriales, OSC)				X	X		X
	Formation et encadrement (étudiants, jeunes cadres)		X	X				
	Veiller et alerter sur les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières				X	X	X	X
POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL	Service administratif existant (ministère)			X				X
	Association	X						
	Structure indépendante				X			
	Université		X					
	Plateforme existante (plateforme d'OSC)						X	
	Organisation informelle sans statut défini					X		

# Expérience de l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF) du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS)

---

Alpha BA (Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture, Université Iba Der Thiam de Thiès)

Mamadou FALL (IED Afrique)

## 1. INTRODUCTION

Les mécanismes de gouvernance foncière au Sénégal ont connu des modifications avec l'instauration de la colonisation qui introduit des normes occidentales en déphasage avec les pratiques locales, même si ces normes étaient principalement appliquées dans les zones où l'implantation du colon était plus marquée, à savoir les quatre communes et ses dépendances. Pour corriger les incohérences héritées du cadre juridique colonial sans retomber dans les formes traditionnelles de gouvernance foncière, le Sénégal se dotera de la loi sur le domaine national en 1964. Cette dernière tire sa source aussi bien dans le droit positif occidental que dans les pratiques locales.

La loi sur le domaine national, tout en permettant de résoudre certains problèmes, sera aussi porteuse d'autres au regard des enjeux divers qu'elle soulève selon les acteurs. Les difficultés observées dans la mise en œuvre de la loi justifient les différentes tentatives de réformes foncières initiées qui n'ont jusqu'à pas abouties. Les acteurs impliqués dans tous les processus ont, chacun en ce qui le concerne, essayé d'orienter les réformes initiées selon les enjeux du contexte et leurs intérêts. La volonté d'influencer la gouvernance foncière se traduira, pour la société civile sénégalaise, par la mise en place d'une plateforme orientée vers la défense des droits fonciers des exploitations familiales. La jonction des actions de la société civile sera exacerbée en 2008 avec le phénomène de l'accaparement des terres agricoles en milieu rural.

La dynamique ainsi initiée aboutit à la formalisation du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) en 2010 au terme d'un long processus de maturation qui a émergé en 2007. En plus du contexte national marqué par la crise alimentaire mondiale avec des conséquences désastreuses sur les conditions de vie des populations, singulièrement les plus pauvres, les organisations paysannes ont transposé dans les débats publics sénégalais les enjeux du foncier dans les politiques de développement en s'appuyant sur les dynamiques initiées au niveau sous-régional. En effet, dès 1998, plusieurs organisations paysannes ouest-africaines manifestent leur volonté de mettre en place une plateforme commune à cette échelle pour regrouper toutes les initiatives de veille sur les politiques publiques

agricoles afin de sauvegarder les intérêts des exploitations familiales, avec un focus sur les ressources productives. Cette jonction des organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest donnera lieu en 2000 à la création du Réseau des organisations paysannes des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA).

Les membres du CRAFS dans la logique des membres du ROPPA vont, avec l'appui et l'accompagnement de plusieurs experts, se positionner dès le départ dans la veille citoyenne sur la gouvernance foncière. Cette option permet au CRAFS, tout en se positionnant dans la défense des communautés victimes de dépossessions foncières, d'utiliser cette question pour poser la problématique de la souveraineté alimentaire et de la défense des exploitations familiales. Les travaux réalisés à cette période par différentes organisations membres du CRAFS vont constituer la base argumentaire pour soulever la question de l'accaparement des terres rurales par des investisseurs privés (Enda Pronat, 2010 ; IPAR, 2010 ; Touré *et al.* 2010 ; Benkahla *et al.*, 2011 ; Faye *et al.*, 2011 ; CICODEV, 2011 ; CNCR, 2012).

Les rencontres organisées pour partager les résultats de ces études sont des tribunes pour renforcer les alliances entre les membres du CRAFS et définir des stratégies pour porter des actions de mobilisation sociale afin d'inscrire la question de la gouvernance des ressources productives des exploitations familiales au centre des débats publics. Pour mieux impliquer les producteurs dans la dynamique, la plateforme multiplie les rencontres à la base avec les communautés et identifie des relais parmi elles pour la collecte des informations sur les dynamiques foncières dans leurs zones, ce qui permet de donner une caisse de résonance à tous les cas d'accaparement de terres observés à cette période.

Cette dynamique tire principalement ses origines d'une action entreprise sous la coordination de Enda Pronat à travers une initiative lancée en 2008 avec le Groupe de recherches actions sur le foncier au Sénégal (GRAFOSEN). Toutefois, c'est la première rencontre d'envergure organisée par les organisations membres du CRAFS en 2011 à Mbour qui permet à la plateforme de mieux recadrer ses champs d'actions que sont : l'élaboration d'un état des lieux sur les attributions à des investisseurs privés, le soutien aux populations s'opposant aux attributions, l'analyse critique des projets en cours de réforme foncière de l'Etat, et enfin une stratégie d'élargissement du réseau afin de renforcer son efficacité. Bien avant cette rencontre, l'animation du CRAFS s'est appuyée sur les activités de ses membres pour exister. D'ailleurs, le CRAFS reposait dans son fonctionnement sur le partage systématique de l'information entre ses membres sur les actions réalisées au sein des différentes structures, la recherche de convergence pour porter des axes de plaidoyer communs, etc. Cette politique de mutualisation a permis de mener plusieurs actions allant du dialogue politique avec les décideurs à différentes échelles, de la production de notes de positionnement, jusqu'à la production de données scientifiques pour appuyer son argumentaire, et à l'organisation et l'accompagnement de campagnes de mobilisations sociales. Pour alimenter toutes ses actions, le CRAFS a initié en 2015 une phase pilote de mise en place d'un Observatoire national sur la gouvernance foncière au Sénégal (ONGF).

C'est sur cet observatoire mis en place pour renforcer le rôle et la posture du CRAFS sur la gouvernance foncière au Sénégal que porte cette communication qui revient sur : 1) les principaux enjeux à l'origine de la mise en place de l'observatoire du CRAFS et sa pertinence au regard des défis identifiés à sa création ; 2) les principales questions abordées dans le cadre de l'observatoire et les dispositifs de collecte, de traitement et de partage des informations ; 3) les trajectoires d'évolution du CRAFS et sa stratégie d'implication dans le cadre de projets publics pour pouvoir alimenter son propre observatoire ; 4) les stratégies d'alliance développées par le CRAFS dans le cadre de la mise en place de l'ONGF (organismes de recherche, organisations de défense des Droits de l'homme, etc.) et sa collaboration avec les institutions publiques ; 5) la place de l'ONGF dans les stratégies de renforcement du dialogue avec l'Etat et les freins ou facteurs de réussite du processus d'influence des politiques publiques par les

organisations de la société civile (OSC) ; et enfin 6) les principaux enseignements tirés de l'expérience des phases pilotes de mise en place de l'observatoire du CRAFS et les perspectives.

## 2. CONTEXTE ET ENJEUX DE LA MISE EN PLACE DE L'ONGF PAR LE CRAFS

En 2008, dans un contexte mondial marqué par l'accaparement des terres dans les pays du Sud comme le Sénégal, les organisations de producteurs et de la société civile s'organisent pour lutter contre le phénomène. A cette période, sur la base d'études menées par le CNCR (2010), l'IPAR (2010), Enda Pronat (2011) et la COPAGEN (2013), les superficies accaparées étaient estimées aux environs de 300 000 hectares. Ces accaparements s'expliquaient principalement par une porosité du cadre réglementaire et juridique qui facilitait l'accès au foncier et son contrôle par les investisseurs privés. Au Sénégal, en 2011, l'affectation de 20 000 hectares à l'entreprise italienne Senhuile-Senethanol par la commune de Fanaye (département de Podor) sera le facteur déclenchant de la mise en commun des luttes des organisations de la société civile en soutien aux populations de Fanaye. En effet, les terres affectées dépendant du domaine national<sup>13</sup> étaient occupées principalement par les pasteurs de la zone. Une partie des populations locales dépossédées de leurs terres s'est opposée au conseil municipal qui avait pris la décision d'affecter les terres. Cette situation a finalement dégénéré, causant des affrontements violents, suivis de morts d'hommes. La résistance des populations locales poussera l'Etat du Sénégal à délocaliser le projet de cette zone vers la réserve naturelle de Ndiael qui se trouvait dans le domaine de l'Etat<sup>14</sup>. Cette démarche n'a fait que transposer le problème, car les contestations se sont poursuivies.

Ce contexte a renforcé la posture de veille et d'alerte du CRAFS dans la défense des droits légitimes des populations autochtones sur leurs terres et leurs terroirs. Le CRAFS a dès le départ inscrit son action dans la veille permanente sur le processus de réforme foncière et les programmes publics ayant des impacts sur la gestion foncière. Pour la réalisation de cette action de veille, le CRAFS a misé sur ses relais, constitués principalement de représentants d'organisations paysannes au niveau local, pour collecter des informations sur la gestion foncière au Sénégal. Cette volonté affichée sera renforcée par la mise en place d'une nouvelle Commission nationale de réforme foncière (CNRF) en 2014 sous l'impulsion du président de la République, avec un mandat portant sur : la réalisation d'études et de recherches relatives au foncier, la formulation de propositions de modification des textes législatifs et réglementaires pour assurer une meilleure sécurisation foncière et la paix sociale, ainsi que la recherche de solutions durables aux conflits fonciers et de mesures d'application des lois votées en 2011 relatives au foncier urbain. En 2014 une note d'orientation stratégique de la Commission nationale de réforme foncière a été adoptée. Cette note propose une approche inclusive s'appuyant sur des concertations décentralisées et un partage régulier des réflexions entre groupes d'acteurs au sein de la CNRF, qui intègre de nouveaux membres issus des organisations paysannes et de la société civile.

Cette approche rejoint celle promue en 2011 par le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) en matière de concertation sur la gouvernance du foncier agricole et rural. Les prémices de la création de l'ONGF remontent en 2011, sous l'impulsion du CNCR avec le soutien financier de la Fondation Rosa Luxemburg qui permet la formation de 102 animateurs fonciers répartis

<sup>13</sup> Le domaine national, vaste espace regroupant en 1964 plus de 95 % du sol sénégalais, est régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964. Il a été divisé en quatre catégories de terres : les zones urbaines, les zones classées, les zones pionnières et les zones de terroir. Le domaine national est un espace constitué de terres non appropriées.

<sup>14</sup> Le domaine de l'Etat est subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1976. Le domaine public et le domaine privé de l'Etat s'entendent comme tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat. Les terres affectées à l'entreprise Senhuile-Senethanol à Ndiael se trouvaient dans le domaine public naturel de l'Etat qui pouvait être attribué après déclassement et reversement dans son domaine privé.

sur le territoire national. Partant des enseignements tirés de cette expérience, l'ONGF est relancé en 2014 par le CNCR à travers la formation de nouveaux animateurs fonciers, mais surtout la création et la formation de cellules de veille au niveau de différents départements du Sénégal grâce à un appui d'autres partenaires comme la délégation de l'Union européenne avec l'appui technique du Gret, OXFAM *via* Action Aid, le FIDA *via* IPAR, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et RRI (The Rights and Resources Initiative). C'est cette initiative qui permet en mars 2015 la production de la première note de cadrage de l'ONGF.

Cette note d'orientation pose les principes d'orientation et de fonctionnement de l'ONGF. Elle décrit l'action de l'ONGF comme visant la production de connaissances et d'informations susceptibles d'alimenter les réflexions et débats sur la gouvernance foncière et facilitant la formulation de politiques foncières adaptées aux contextes des systèmes fonciers du Sénégal. Dans le même document, il est précisé que l'observatoire traitera essentiellement du foncier agricole et rural pour fournir aux exploitations familiales et à leurs organisations des éléments d'aide à la décision sur les questions d'accès à la terre. La définition des orientations d'intervention de l'ONGF s'appuie sur des travaux réalisés par des membres du CRAFS (CNCR, Gret, IPAR) sur différents thèmes comme : 1) les capitalisations concernant les réformes foncières engagées dans différents pays et l'implication des organisations de la société civile dans ces processus (Burkina, Niger, France, Madagascar) ; 2) l'étude sur le foncier pastoral et forestier ; 3) les études de cas sur les investissements privés en partant des principes des Directives volontaires et du guide d'analyse *ex ante* du Comité technique Foncier et Développement ; etc. La valorisation des résultats de ces travaux a permis de définir les axes autour desquels s'articule principalement l'ONGF, même si ces orientations ont connu des évolutions à partir de 2018. Sont assignées à l'ONGF les missions spécifiques de :

- produire des informations de référence sur la problématique foncière à travers des capitalisations d'expériences, des recherches actions, la collecte de données au niveau des communes, des rapports d'études, l'analyse et la diffusion de textes de lois ;
- jouer le rôle de veille et d'alerte sur la gouvernance foncière à travers le partage d'information sur les affectations et transactions foncières à grande échelle ;
- sensibiliser et mobiliser les acteurs et fédérer les initiatives pour une bonne gouvernance foncière.

Sur la base de ces objectifs, l'ONGF sera lancé officiellement à Dakar le 17 juin 2015 à l'occasion de la célébration du 51<sup>e</sup> anniversaire de la loi sur le domaine national (LDN). L'officialisation par la société civile du lancement de l'ONGF coïncide aussi avec la mise en place du Projet de développement inclusif durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS). Ce projet permet le lancement d'une phase test de l'ONGF au niveau des zones d'intervention du PDIDAS. En effet le projet PDIDAS mis en œuvre au niveau de la vallée du fleuve Sénégal et autour du lac de Guiers vise principalement à faciliter l'implantation d'acteurs privés par un accès au foncier dans un processus de négociation entre les populations locales et les investisseurs. Le projet concerne les communes de : Ngnith, Ronkh, Syer, Mbane, Keur Momar Sarr, qui bordent le lac de Guiers ; et Gandon, Fass, Ndiébène Gandiol et Diama, traversées par la vallée du Ngalam. Pour le CRAFS, cette démarche permet de disposer de manière continue des informations sur les effets de l'intervention du projet sur la gouvernance foncière, et en retour de mener des actions sur le terrain pour éviter la spoliation des ressources foncières des communautés locales.

Dans le cadre du suivi externe du PDIDAS réalisé par le CRAFS, le dispositif mis en place avec l'ONGF permettait de collecter des informations sur les offres foncières et leurs effets sur les communautés et les exploitations familiales des zones d'intervention du projet. Les données ainsi collectées ont permis aux représentants du CRAFS au sein du comité de pilotage du PDIDAS d'influencer les orientations du projet. Pour veiller à la protection des droits fonciers des communautés locales, le CRAFS va ainsi initier des actions de sensibilisation pour permettre aux exploitations familiales de la zone de disposer des

informations sur les menaces de dépossession de terres et d'être dans des postures adaptées et éclairées pour négocier avec les porteurs du PDIDAS. C'est dans ce contexte global que la phase pilote de l'ONGF a été lancée de manière officielle par le CRAFS avec comme enjeu principal la préservation des ressources foncières des populations locales.

La dynamique enclenchée par le CRAFS dans le cadre de l'ONGF va se renforcer avec les différentes étapes du processus de réforme foncière. En effet, la réforme foncière initiée par le Gouvernement du Sénégal a suscité, à ses débuts, de la part de la société civile regroupée au sein du CRAFS, des suspicions relatives à une orientation vers une libéralisation de la gouvernance foncière. Il était craint que ce processus induise une privatisation des ressources foncières avec l'abandon de la loi sur le domaine national. Ces suspicions pousseront le CRAFS à mettre en place un dispositif de collecte de données et de sensibilisation sur la gestion foncière au Sénégal.

Dans une approche inclusive d'élaboration du document de réforme foncière, le CRAFS renforce son dispositif de relais fonciers qui seront mobilisés dans le cadre des ateliers de consultation pour la production du document de politique foncière du Sénégal. En plus des missions assignées à l'animation des ateliers décentralisés dans le cadre de la réforme foncière, les relais désignés du CRAFS permettent à la plateforme de disposer en temps réel des données provenant du terrain. Cela doit lui permettre de mieux se positionner et d'aider, en plus des analyses issues de ses autres activités, à formuler ses propositions dans le cadre de la réforme foncière. Toutefois, il faut souligner qu'à cette période, le manque d'outils et de formation des relais ont limité l'efficacité de l'action du CRAFS, et l'ONGF n'a pas pu ainsi valoriser toutes les informations du terrain. Cette expérience pilote a permis au CRAFS de tester et mesurer les limites du dispositif de l'ONGF. Ce dispositif du CRAFS va servir de base à l'ONGF pour matérialiser son opérationnalisation.

L'ONGF connaît un moment d'arrêt dans ses activités après le dépôt du document de politique de réforme foncière. L'arrêt du processus de réforme a marqué les organisations de la société civile qui s'étaient fortement engagées dans le processus. En effet, la démarche inclusive de la CNRF a permis de produire un document consensuel qui contient les positions phares du CRAFS sur toute réforme foncière. Ainsi, alors que les acteurs s'attendent au passage à une étape supérieure avec l'élaboration d'un nouveau cadre juridique et réglementaire sur le foncier, le Gouvernement du Sénégal, comme pour s'inscrire dans une logique libérale et privative du foncier, met fin au processus. Cette situation semble décourager les organisations de la société civile, qui s'interrogent sur leurs réelles capacités à influencer les décisions publiques. Les activités de l'ONGF relancées en 2021 à travers une nouvelle dynamique initiée par le CRAFS avec l'appui du CTFD permettent de surmonter ce choc et de repositionner la plateforme dans sa posture de veille et d'alerte. Cependant, avant cette relance, les organisations membres saisissent les opportunités qui se présentent comme le projet sur les Directives volontaires financé par la FAO et la Coopération italienne en 2015 pour maintenir les actions sur le terrain. En plus, les activités propres des organisations membres servent aussi d'espaces pour renforcer la dynamique du CRAFS et son positionnement sur les débats publics liés au foncier.

### **3. LES AXES DE L'ONGF ET LES DISPOSITIFS DE COLLECTE, DE TRAITEMENT ET DE PARTAGE DES INFORMATIONS EN PERSPECTIVE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE**

L'ONGF en tant qu'organe technique du CRAFS est structuré actuellement comme décrit ci-dessous (tableau 1).



**TABLEAU 1 – ORGANISATION, STRUCTURATION ET MISSIONS DES ORGANES DE L'ONGF**

ECHELLE	ORGANES	COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT	MISSIONS
NIVEAU NATIONAL	CRAFS - comité technique élargi du CRAFS (CT)	Ce cadre est coordonné par le CRAFS avec des partenaires techniques et des structures de recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce cadre définit les axes d'interventions prioritaires de l'observatoire, valide et assure le portage politique des résultats des travaux de l'observatoire</li> <li>- Il définit une feuille de route sur la base des axes prioritaires définis par le CRAFS</li> <li>- Il instaure le dialogue politique permanent sur la gouvernance des ressources foncières et contribue à la prévention et à la gestion des conflits fonciers au niveau national</li> </ul>
	Equipe d'animation scientifique (EAS)	<p>L'EAS est l'organe technique chargé de coordonner les activités opérationnelles, techniques et scientifiques de l'ONGF selon les orientations du CTEC</p> <p>Sa coordination est assurée par le secrétariat permanent de l'observatoire (le CNCR) avec l'appui des membres du comité technique du CRAFS et des autres structures de recherche membres et cooptés</p>	<p>Le EAS a la charge de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en œuvre la feuille de route définie par le CTEC</li> <li>- Elaborer des outils de collecte et de veille sur les conflits fonciers, les ATGE (accaparements de terres), développer et renforcer une stratégie de veille citoyenne</li> <li>- Assurer et superviser les activités des comités locaux et compiler les informations collectées</li> <li>- Produire des rapports périodiques sur la gouvernance foncière au niveau national suivant les champs d'observation</li> <li>- Appuyer les organisations membres du CRAFS et le comité technique du CRAFS à produire des outils nécessaires pour le renforcement des capacités et de l'information des acteurs concernés</li> </ul>
ZONE AGROECOLOGIQUE	Cellule zonale de veille (CZV)	<p>Les membres sont issus des bases locales des organisations membres du CRAFS (comité local de concertation des organisations de producteurs du CNCR, relais Enda Pronat, parajuriste IED Afrique, Action AID, etc.)</p> <p>Cette cellule regroupe des représentants des élus départementaux, des cellules communales des OP, des OSC intervenant à l'échelle régionale, voire départementale</p>	<p>Le CZV a pour mission de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer et superviser les activités de collecte de données des comités intercommunaux de veille</li> <li>- Produire des rapports périodiques sur la gouvernance foncière au niveau départemental</li> <li>- Compiler, approfondir et consolider les informations fournies par les cellules intercommunales pour alimenter la cellule nationale de l'observatoire</li> <li>- Identifier les besoins de formation au niveau local, les proposer et les porter en collaboration avec le niveau national</li> </ul>
CELLULE DE VEILLE INTERCOMMUNALE (PEUT ETRE DEPARTEMENTALE)	Comité intercommunal de veille (CIV)	<p>La coordination est assurée par un coordonnateur intercommunal désigné par les membres.</p> <p>Ce comité regroupe les élus locaux, les représentants des cellules communales des OP, des OSC, des comités villageois paritaires, des représentants des jeunes, femmes, chefs religieux et coutumiers et des services techniques intervenant à l'échelle des arrondissements</p>	<p>Le CIV a pour mission de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecter et transmettre des informations sur la gouvernance foncière à la cellule départementale</li> <li>- Identifier les besoins de formation et d'accompagnement au niveau local et les proposer au niveau départemental</li> <li>- Assurer la sensibilisation et la mobilisation des acteurs locaux</li> </ul>

Les axes d'intervention de l'ONGF selon les orientations déclinées en 2022 lors de sa dernière assemblée générale sont :

- **Axe 1 : production participative de connaissances**

Il s'agit pour l'ONGF, à partir d'une démarche participative, de produire des connaissances à travers une collecte régulière d'informations sur les dynamiques foncières avec les acteurs locaux. Dans le dispositif proposé par l'ONGF, les données sont collectées au niveau des communes par des relais locaux, mensuellement. Il faut cependant souligner que, malgré cette volonté manifestée, la production de connaissances est actuellement très faible. Cette faiblesse s'explique par l'absence d'une part de ressources humaines permanentes et qualifiées et d'autre part de moyens financiers suffisants pour déléguer la tâche. Les données produites sont le fait des organisations membres à travers leurs projets. Les relais sont constitués de producteurs au niveau local formés par le CRAFS à cette échelle. Les données collectées au niveau de cette échelle sont mises en commun au niveau départemental, puis au niveau des zones agroécologiques avant transmission au niveau national. A l'échelle nationale, le traitement, la validation et la mise en commun des données sont assurés par l'équipe d'animation scientifique de l'ONGF. Pour contourner le manque d'opérationnalisation de cette démarche, l'ONGF s'appuie actuellement sur les agents des organisations membres du CRAFS sur le terrain qui, à travers leurs structures, fournissent les rares informations disponibles. Cette dépendance vis-à-vis des agents des organisations membres du CRAFS et non de ses propres relais interroge la durabilité de l'ONGF et sa capacité à répondre aux besoins en termes de production de connaissances.

Cette démarche permet de disposer d'informations fiables et chiffrées sur les dynamiques foncières, de répertorier, cartographier, caractériser et suivre les conflits fonciers et les ATGE (accaparements de terres) au Sénégal et d'informer à leur sujet, afin de formuler des réflexions critiques et d'interpeller les décideurs. Toutefois, cette volonté n'est pas encore effective au regard des données disponibles au niveau de l'ONGF aussi bien en termes de régularité de collecte, que de fiabilité. Sur la base des différentes données collectées disponibles, le comité technique produit des rapports annuels sur la situation de la gouvernance foncière au Sénégal. En plus de ce rapport, des documents seront produits périodiquement en fonction des orientations du comité technique du CRAFS qui est chargé de la supervision et des axes d'intervention de l'ONGF. Pour la collecte des données, l'ONGF produit des questionnaires déployés sur KoboCollect pour faciliter leur transmission aux échelles supérieures. Ce dispositif actuel est une réorientation dans la démarche de collecte de l'information foncière qui était utilisée par le CRAFS, qui s'appuyait certes sur les relais locaux qui transmettaient directement les informations au secrétariat mais aussi sur l'exploitation des comptes rendus de presse. D'ailleurs, avec cette approche, l'ONGF est parvenue à publier huit bulletins d'information mensuels. La révision dans la posture de collecte s'explique par la difficulté de disposer de données exhaustives et fiables et par la volonté d'un maillage plus large du pays. Cependant, si la première démarche n'a pas permis au CRAFS d'améliorer la qualité des données, celle mise en œuvre actuellement bute sur : 1) la faible transparence des informations foncières ; 2) les difficultés en cas d'attribution abusive à faire remonter l'information au vu du faible nombre de personnes qui en disposent et de la facilité à identifier les lanceurs d'alerte ; 3) l'absence de coopération des agences publiques en charge de la gestion foncière dans la zone pour partager certaines données foncières publiques.

- **Axe 2 : appui à la vulgarisation des outils de renforcement des capacités des acteurs des organisations du CRAFS**

Cet axe permet aux organisations membres du CRAFS de développer et mettre à disposition des différents acteurs (élus et producteurs) des outils adaptés et contextualisés de renforcement des capacités sur la gouvernance foncière afin de faciliter l'exercice de leurs droits fonciers. Les outils sont des livrets et des manuels sur les questions foncières en rapport avec les domaines d'intervention de

chaque partie prenante. Sur cet aspect, l'ONGF capitalise les différents outils de renforcement des capacités des organisations membres du CRAFS qui seront disponibles au niveau du site web de l'ONGF. En plus de ces outils qui portent tous sur la gouvernance foncière au Sénégal, l'ONGF développe des modules de formation en fonction des besoins des acteurs locaux qui sont identifiés à la suite de l'analyse des informations collectées sur le terrain. A ce niveau, l'ONGF à travers le CRAFS a pu organiser une dizaine de sessions de renforcement des capacités<sup>15</sup> des organisations de producteurs locales et former des relais au niveau de deux zones écogéographiques. Les formations dispensées ont certes permis aux bénéficiaires de mieux comprendre la question foncière, mais l'absence de suivi pour la mise en œuvre pratique des connaissances et capacités acquises empêche l'ONGF de remplir pleinement ses missions.

- **Axe 3 : communication**

L'ONGF agit pour informer les différentes catégories d'acteurs, partager également leurs visions, positions et propositions sur les enjeux de la gouvernance foncière. Dans ce cadre, il s'appuie sur la production, la valorisation et la diffusion des connaissances et bonnes pratiques endogènes de gouvernance foncière au Sénégal. Ces connaissances produites de manière participative sont vulgarisées sous différents formats et supports (manuels, livrets, guides). Pour renforcer sa communication, l'ONGF dispose aussi d'une page Facebook et d'une page Twitter qui ne sont pas toujours alimentées et animées de manière régulière. Pour surmonter les manquements liés à la communication, un site web (<https://www.ongf.sn/>) a été lancé en 2021 afin de recenser les différentes publications sur le foncier, partager les informations sur le domaine, relayer les ateliers de partage et de mise en débat, etc.

- **Axe 4 : veille, alerte et suivi-évaluation**

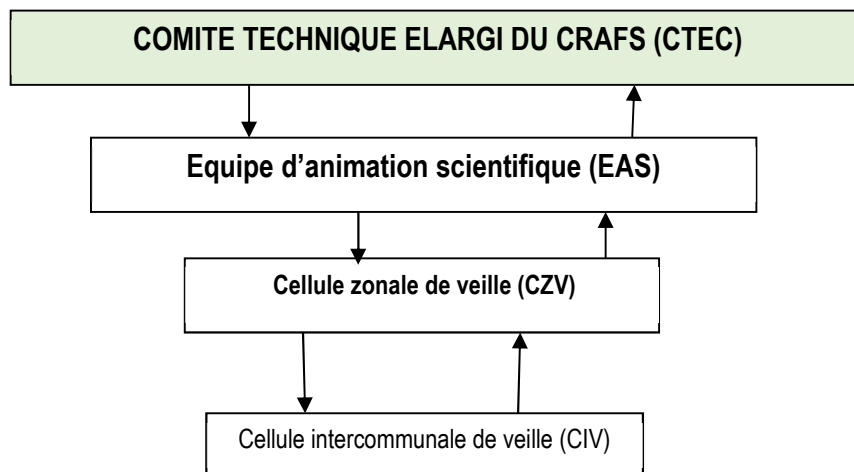
L'observatoire du CRAFS vise la prévention et la gestion des litiges et tensions relatifs au foncier à travers le renforcement de la veille citoyenne. A l'échelle des territoires, il a pour ambition de suivre et de mesurer l'impact des politiques publiques, projets et programmes ayant une incidence sur la gouvernance foncière afin d'alimenter les réflexions et actions de plaidoyer du CRAFS en faveur des communautés locales. Les outils développés à cet effet permettent de répertorier, cartographier, caractériser et suivre la dynamique de la gouvernance foncière au Sénégal, et d'informer à ce sujet. Ces outils sont constitués de questionnaires simples déployés sur KoboCollect et mis à la disposition des relais pour transmettre les données sur les dynamiques foncières dans leurs zones.

Pour la matérialisation des quatre axes cités ci-dessus, l'ONGF a déployé un dispositif de collecte, de traitement et de partage des informations sur le foncier au Sénégal. Sous la supervision du secrétariat permanent, coordonné par le CNCR et chargé de suivre la mise en œuvre de l'orientation de la plateforme, l'équipe d'animation scientifique de l'observatoire est l'organe technique qui assure la mise en œuvre des actions (collecte, analyse, veille, etc.) qui lui sont confiées par le comité technique élargi du CRAFS. L'ONGF mobilise à cette fin les relais du CRAFS sur le terrain aux différentes échelles (régions, départements voire communes) et les regroupe au niveau de cellules zonales et intercommunales. Ces relais sont constitués de personnes ressources intervenant dans le cadre des cellules et projets des membres du CRAFS (animateurs, parajuristes, personnes ressources, etc.). Le PDIDAS a été une occasion pour le CRAFS de tester ce dispositif et de mesurer son efficacité.

---

<sup>15</sup> Les formations organisées ont porté sur le cadre juridique sur le foncier, l'utilisation des SIG, la gestion des ressources naturelles, les mécanismes de résolution des conflits foncières, etc.

FIGURE 1 – SCHEMA DE STRUCTURATION DE L'ONGF



Source : CRAFS

#### 4. TRAJECTOIRES D'EVOLUTION DU CRAFS ET STRATEGIE D'IMPLICATION DANS LE CADRE DE PROJETS PUBLICS POUR POUVOIR ALIMENTER SON PROPRE OBSERVATOIRE

Dans le cadre de son intervention dans la gouvernance foncière au Sénégal, le CRAFS interagit avec les décideurs publics, mais surtout avec les projets à incidence foncière qu'ils initient. Après sa formalisation et la mise en place de l'ONGF, la première implication du CRAFS dans le cadre d'un projet public à incidence foncière est le PDIDAS. Au lancement du PDIDAS, la société civile tout comme les maires élus des communes d'intervention n'étaient pas impliqués. Mais les actions de sensibilisation et de plaidoyer contre les éventuels effets négatifs sur la sécurisation foncière des communautés des communes d'intervention ont permis au CRAFS de siéger au niveau du comité de pilotage du projet tout comme les maires. Le travail abattu pour la mise en relation des maires fera de ces derniers des alliés du CRAFS dans ce projet pour influencer les processus décisionnels et se maintenir dans son rôle de veille et d'alerte. D'ailleurs, les maires des communes d'intervention vont s'appuyer sur le dispositif déployé par le CRAFS dans le cadre de l'ONGF pour orienter leurs décisions selon les positions de leurs administrés. L'implication du CRAFS dans ce projet a conduit à la réalisation d'une étude de capitalisation sur le PDIDAS, dont le moment de restitution a permis de faire le plaidoyer nécessaire pour la finalisation des infrastructures entamées sur lesquelles les populations fondaient beaucoup d'espoir. Un des enseignements majeurs de cette capitalisation est le flou laissé sur la gestion foncière des superficies qui étaient prévues pour les offres foncières. Presque tous les maires soulignent les risques de conflits qui pourraient découler de cette situation. Les informations ainsi collectées, en plus de l'argumentaire, sont mobilisées pour alimenter les premières productions de l'ONGF.

Tirant les enseignements du travail de capitalisation sur le PDIDAS réalisé dans le cadre de l'ONGF, le CRAFS va, dès le lancement de la formulation du PROCASEF en 2021, se positionner pour alerter sur les risques concernant la préservation des droits foncières des exploitations familiales. La plateforme utilise les données collectées par l'ONGF pour alerter la Banque mondiale et les décideurs publics sur les orientations du PROCASEF perçues comme un processus de titrisation des terres du domaine national. Après la publication de la première note d'orientation du PROCASEF, le CRAFS mobilise les données

existantes et collectées dans le cadre de l'ONGF pour orienter le projet. Par exemple, les informations produites par le CRAFS à travers la capitalisation du PDIDAS ont permis de revoir les axes du projet qui au départ s'orientaient vers une stratégie d'intégration de mécanismes de privatisation du foncier. Afin de ne pas se mettre à dos la société civile, l'Etat du Sénégal et la Banque mondiale intègrent le CRAFS dans la mise en œuvre du projet en lui confiant la réalisation de la composante sur la sensibilisation et le contrôle citoyen. L'intégration du CRAFS dans le dispositif du PROCASEF sera à l'origine de divergences de positions entre membres du CRAFS dont certains optent pour une posture de distanciation alors que d'autres plaident pour une implication tout en gardant l'identité de la plateforme. C'est d'ailleurs lors d'une assemblée générale que cette question sera tranchée pour acter l'implication du CRAFS avec un déploiement du dispositif de l'ONGF pour assurer le contrôle citoyen sur les actions du projet. L'intervention impliquant l'ONGF sans le PROCASEF s'inscrit dans la logique de son axe 2 sur la veille et l'alerte. Quand on regarde cet axe, on s'aperçoit que les activités envisagées par le CRAFS s'inscrivent principalement dans la formation des relais fonciers qui constituent un des piliers de l'ONGF. La collaboration entre le CRAFS et le PROCASEF pose un double défi : d'une part préserver son indépendance en mobilisant les fonds publics et d'autre part préserver son identité en se déployant sur des zones vastes avec tous les risques que cela comporte dans le cadre d'un projet inscrit dans le temps. Toutefois, il faut souligner également que cela peut constituer une opportunité pour la société civile de réaliser son agenda et ses missions avec les ressources publiques conséquentes et aussi d'influencer de l'intérieur un processus majeur alors qu'elle ne pourrait pas jouer un rôle externe de suivi-évaluation indépendant par ailleurs. Face aux différents risques et défis, le CRAFS s'est muni de précautions lui permettant de se retirer du PROCASEF à tout moment du processus s'il constate des divergences fortes touchant son identité. Ce dispositif sur lequel s'appuie l'ONGF est le même mobilisé dans tout le processus de collaboration avec la Commission nationale de réforme foncière au Sénégal.

A la fin des travaux de la Commission, le CRAFS tente de relancer les activités de l'ONGF. L'arrivée du PROCASEF constitue aussi un enjeu important pour l'observatoire, d'autant plus que ce projet a une composante relative à la mise en place d'un observatoire sur le foncier. Toutefois, il faut souligner que cet observatoire, contrairement à celui du CRAFS, reste un outil technique inspiré des observatoires comme ceux existants au Burkina et à Madagascar.

## **5. LES STRATEGIES D'ALLIANCE DEVELOPPEES PAR LE CRAFS DANS LE CADRE DE LA MISE EN PLACE DE L'ONGF**

Pour la mise en place de l'ONGF, le CRAFS a développé plusieurs stratégies d'alliance avec différentes organisations. Il s'agit dans un premier temps pour le CRAFS de renforcer sa dynamique à travers la collaboration avec de nouvelles organisations en son sein comme l'ISRA. Toutefois, on remarque que l'ONGF en tant qu'entité technique du CRAFS n'a pas pour l'instant développé de collaboration avec d'autres dynamiques. Les collaborations mobilisées par l'ONGF sont strictement celles qui sont mobilisées par le CRAFS. Ainsi, dès le lancement de l'ONGF, l'ISRA en collaboration avec le Cirad interviennent en collaboration avec le Gret et le CNCR pour fournir les premiers éléments relatifs à la création de l'observatoire. Pour ces types de collaborations, des projets communs sont mis en place. Ces projets intervenant dans d'autres domaines sont mobilisés pour financer les activités de l'ONGF, c'est le cas du projet sur les Directives volontaires. Cependant, quand on analyse les stratégies d'intervention des organisations membres du CRAFS on s'aperçoit qu'elles ont beaucoup travaillé à mobiliser des moyens dans leurs différentes actions pour les mutualiser et financer les interventions de l'ONGF à différents niveaux : formation des relais fonciers et collecte des informations. C'est surtout sur le premier aspect que les interventions sont les plus marquées.

## **6. LA PLACE DE L'ONGF DANS LES STRATEGIES DE RENFORCEMENT DU DIALOGUE AVEC L'ETAT ET LES FREINS OU LES FACTEURS DE REUSSITE DU PROCESSUS D'INFLUENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LES OSC**

L'ONGF en tant que mécanisme du CRAFS est perçu à travers ses missions comme un instrument d'influence et de renforcement du dialogue politique. Les orientations de l'ONGF, si au départ elles ont permis de produire des données qui ont permis d'influencer les politiques publiques sur la gouvernance foncière au Sénégal, risquent cependant d'être confrontées à la mise en place d'un observatoire par le PROCASEF. Il faut constater qu'il existe une différence d'orientation entre les observatoires du CRAFS et du PROCASEF. L'observatoire du PROCASEF dans son orientation est axé sur la production de connaissances et le partage de l'information foncière mise à jour et détaillée sur les terres. A la différence de l'ONGF, il travaillera avec une équipe autonome recrutée à cet effet par l'Etat du Sénégal et dépendant du ministère des Finances. De plus, il n'interviendra pas sur les aspects liés au renforcement des capacités des acteurs intervenants sur le foncier, encore moins dans le plaidoyer et le dialogue politique. La création d'un observatoire par le PROCASEF peut de ce fait constituer un frein à la montée en puissance de l'ONGF dans sa capacité d'influence des politiques publiques, si elle ne définit pas de manière claire et affirmée sa posture et si elle ne mise pas sur sa force principale : la veille et l'alerte. En effet, il pourrait exister des divergences entre les données disponibles entre ces deux observatoires. Toutefois, cela, loin de constituer des contradictions, rend plutôt compte des différences dans les approches des collectes de données mais aussi des types d'informations. Il faut souligner d'ailleurs que le lancement par le PROCASEF de son observatoire a d'une certaine manière influencé la relance par le CRAFS de l'ONGF pour maintenir une source d'information alternative sur le foncier.

Pour la société civile sénégalaise, l'observatoire de l'Etat comporte un risque du fait de l'orientation de ses productions, car il sera principalement alimenté de données et d'indicateurs qui pourraient ne pas prendre en compte les besoins et préoccupations des différents acteurs du foncier à l'échelle nationale et au niveau des territoires. Les données qui seront collectées par l'ONGF porteront essentiellement sur le nombre de titres attribués, les conflits fonciers, les femmes bénéficiaires. Il apparaît ainsi qu'il s'agit de collectes qui ne seront pas transversales et ne permettront pas de prendre en compte toutes les dynamiques foncières en cours. D'ailleurs, un des écueils de l'ONGF est que, pour l'instant, il va uniquement déployer son dispositif dans les communes d'intervention du PROCASEF. Dans le document de cadrage de l'ONGF, seuls les indicateurs ci-dessous sont prévus pour faire l'objet d'un suivi :

- nombre d'émissions animées (télévision, radios nationales et communautaires) ;
- nombre de personnes bénéficiaires des activités de renforcement des capacités ;
- nombre de signalements ou plaintes reçus dans le cadre du mécanisme de gestion des plaintes (demandes d'information juridique, plaintes et communication) ;
- nombre de médiations foncières menées et de résolutions obtenues ;
- nombre de réunions, d'ateliers, de forums, de tables rondes, de stands tenus par l'ONGF dans le cadre de campagnes et d'actions de sensibilisation ;
- nombre de réunions des différentes instances de l'ONGF ;
- nombre d'ateliers nationaux organisés ;
- nombre de titres de délibérations bénéficiant de l'accompagnement de l'ONGF ;
- nombre de publications réalisées dans le cadre de la recherche, collecte et diffusion de l'information centrée sur différents aspects du foncier ;

- nombre de partenariats conclus avec des universités et laboratoires de recherche ;
- nombre d’abonnés sur les pages des réseaux sociaux et du site internet ;
- nombre de rapports techniques et financiers et d’audits réalisés.

Afin de conserver son autonomie dans la production de données et de garder sa posture de contrôle citoyen, le CRAFS a relancé les activités de veille.

## **7. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE L’EXPERIENCE DES PHASES PILOTES DE MISE EN PLACE DE L’OBSERVATOIRE DU CRAFS ET PERSPECTIVES**

La mise en place de l’ONGF s’est inscrite dans une logique de rupture avec les expériences des observatoires sur le foncier existant dans d’autres pays africains qui se caractérisent par leurs orientations très technicistes et souvent sous la coupe de structures étatiques. Toutefois, vouloir rompre avec les modèles existants dans d’autres pays a eu autant d’effets positifs que de limites objectives.

Parmi les points positifs, il y a l’absence de mainmise des décideurs publics sur l’outil, ce qui peut permettre au CRAFS de disposer de données qu’il juge fiables et d’avoir un regard plus critique sur la gouvernance foncière. Toutefois, ces données doivent aussi être regardées et analysées à l’aune de la position de la société sur la gouvernance foncière. De surcroît, cette option permet aussi au CRAFS de faire jouer à l’observatoire plusieurs rôles en plus de son aspect technique en le faisant intervenir dans le renforcement des capacités, le plaidoyer et la veille citoyenne. En termes de limites, les options prises par le CRAFS dans l’orientation de l’ONGF réduisent ses capacités d’action du fait du manque de ressources humaines et financières qui permettraient à cet outil d’exister de manière durable. A ce niveau, on remarque que, depuis 2015, en dépit des différentes tentatives, l’ONGF n’est pas encore fonctionnel réellement et son intervention est conditionnée à l’existence de projets au niveau de ses membres. Cette situation explique qu’il n’ait pas encore mis à l’échelle les outils de collecte prévus (qui ne sont pas encore stabilisés), et que les relais ne parviennent pas toujours à remplir pleinement leurs rôles. Cette situation soulève la question de la pertinence de maintenir un dispositif qui s’appuie principalement sur des relais locaux. Il serait possible de contourner cet obstacle par la mobilisation d’experts externes par le CRAFS qui, par exemple annuellement, pourraient réaliser la collecte des données en collaboration avec les relais locaux. Cela pourrait être opérationnalisé à travers des collaborations avec les universités qui mettraient à disposition de l’ONGF des étudiants en nombre suffisants pour le travail.

## **8. CONCLUSION**

La mise en place de l’ONGF par le CRAFS constitue une opportunité mais soulève aussi des défis. En termes d’opportunités, l’ONGF a permis au CRAFS de tester son dispositif de veille et d’alerte sur la gouvernance foncière au Sénégal, surtout dans les zones d’intervention du PDIDAS. Si le dispositif a fonctionné à ce niveau, c’est surtout que l’ONGF s’est recentré dans cette zone sur un des points forts du CRAFS sans avoir besoin de mobiliser des ressources humaines hautement qualifiées. Mais les orientations que le CRAFS veut donner actuellement à l’observatoire pose entre autres défis la disponibilité suffisante des relais et de manière continue pour collecter les données, mais aussi celle de ressources humaines qualifiées pour le traitement, l’analyse des données et la production de connaissances afin d’influencer les décideurs publics. Un autre défi est celui relatif à la durabilité même de l’observatoire car, jusqu’à présent, le CRAFS n’a pas encore défini un mécanisme pérenne de financement.

Partant de ces différents éléments, il semble important pour le CRAFS de réfléchir sur :

- la capitalisation de l'expérience et le bilan critique de l'ONGF ;
- la redéfinition des orientations de l'ONGF ;
- la mise à l'échelle de l'ONGF ;
- la stratégie de formation des relais fonciers ;
- les liens avec l'observatoire en cours de mise en place par le PROCASEF ;
- les mécanismes de durabilité de l'ONGF ;
- les stratégies de collaboration avec les experts externes pour l'accompagnement dans la collecte des données.

## BIBLIOGRAPHIE

Benkahla A., Faye J., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière. Initiative prospective agricole et rurale, 69 p.

CICODEV, 2011. Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest. Exporter ou nourrir les populations. Impact sur les consommateurs ruraux. Cicodev Africa, 25 p.

CNCR, 2012. Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal. CNCR, 21 p.

COPAGEN, 2013. Etude participative sur les acquisitions massives de terres agricoles en Afrique de l'Ouest et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales. Cas du Sénégal. COPAGEN, 63 p.

Enda Pronat, 2010. Accaparement des terres et avenir de l'agriculture familiale. Actes d'atelier, 24 p.

Faye I.M., Benkahla A., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011. Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène. Initiative prospective agricole et rurale, 45 p.

GRAFOSEN-Pronat, 2011. Amélioration et sécurisation de l'accès des femmes au foncier. Enda Pronat, 168 p.

IPAR, 2010. Gestion du foncier au Sénégal : Etat des lieux, enjeux et débats. Actes d'atelier, 42 p.

IPAR, 2012. Les investissements agricoles italiens dans les biocarburants au Sénégal.

IPAR, 2014. Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal.

Touré O., Seck S.M., Ba C.O., Benkahla A., 2010. Acquisitions de droits fonciers à grande échelle au Sénégal. Etat des lieux préliminaires et interrogations.



# L'expérience de la plateforme ALERTE-Foncier dans sa contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière en Côte d'Ivoire

---

Stéphane LOROUX (chargé du foncier à Inades-Formation, secrétariat général qui assure la présidence et le secrétariat technique de la plateforme ALERTE-Foncier)

## 1. INTRODUCTION

Le paysage de la société civile ivoirienne en lien avec le foncier est largement occupé par la plateforme de la société civile dénommée ALERTE-Foncier. La plateforme est née en janvier 2015, de la nécessité de constituer une force sociale pour peser réellement dans les débats politiques en matière foncière. Elle se positionne ainsi comme une force de proposition et un porte-voix de la société civile pour participer à l'amélioration de la gouvernance foncière rurale en Côte d'Ivoire.

Le développement de la Côte d'Ivoire repose, pour une immense part, sur le foncier rural. Il est à la fois le support de secteurs économiques parmi les plus importants de la Côte d'Ivoire (comme l'agriculture, les mines et les hydrocarbures), et un référent social essentiel, avec ses embranchements spirituels et identitaires. A ce titre, le foncier suscite beaucoup de débats et mobilise de nombreux programmes de sécurisation foncière. Les différents conflits liés à sa gestion (mécanismes d'acquisition, droits de propriété et d'usage des migrants ; sécurisation et transferts des différents droits) ont poussé les divers acteurs étatiques à se saisir de la problématique pour adopter une réglementation massive afin d'enrayer les conflits fonciers qui ne font que déstabiliser la cohésion sociale et la paix. Ayant suscité d'énormes espoirs, ces réglementations peu adaptées et peu efficaces, pour la plupart, font l'objet de profondes réformes (législatives et institutionnelles).

Longtemps absente du paysage, la société civile, à travers certains de ses membres, a saisi l'occasion des nouvelles réformes foncières engagées ces dernières années pour créer la plateforme ALERTE-Foncier afin de faire entendre sa voix et de peser dans les débats. A ce moment crucial de la politique foncière, l'engagement et l'apport de la société civile se sont révélés décisifs pour défendre l'intérêt des populations à la base. La plateforme ALERTE-Foncier a ainsi choisi de ne pas faire défaut et de s'impliquer dans les débats, afin d'orienter les choix gouvernementaux ou étatiques.

En quoi la plateforme ALERTE-Foncier, à travers ses différentes activités, contribue-t-elle à la construction des bases d'un contre-pouvoir face à l'Etat sur les questions foncières dans un contexte marqué par un Etat fort et des conflits violents en lien avec le foncier ? En quoi à travers ses différentes activités de production de connaissances, de veille et de suivi des processus de mise en œuvre des réformes, la plateforme travaille-t-elle à alimenter les débats de politiques publiques et quels sont les principaux défis qui se posent en la matière autant dans son organisation que dans son fonctionnement ?

Les expériences dans l'influence des politiques foncières en Côte d'Ivoire par la plateforme ALERTE-Foncier sont en partie dues à son organisation interne qui facilite son fonctionnement et son évolution. Ces réalisations sont des pas solides vers la participation à l'amélioration d'une gouvernance foncière inclusive en Côte d'Ivoire. Forte de cela, la plateforme a ouvert beaucoup de chantiers dont le bilan est appréciable.

## 2. CREATION, FONCTIONNEMENT ET EVOLUTION DE LA PLATEFORME

ALERTE-Foncier est la plateforme de la société civile dédiée au foncier en Côte d'Ivoire. Elle a été créée en 2015 et compte aujourd'hui environ 300 membres aux profils et compétences sur le foncier très variés, répartis dans toutes les régions de la Côte d'Ivoire. Elle s'est donnée pour vision *d'œuvrer pour une politique foncière juste et équitable, dans une perspective de cohésion sociale et de développement durable*. Cette vision trouve son fondement dans son désir de défendre l'héritage, le patrimoine culturel et coutumier des populations, en proposant des solutions concertées, innovantes et inclusives aux nombreuses difficultés rencontrées par les populations dans les territoires. Cette vision prend tout son sens avec la mise en œuvre de la loi foncière dans un contexte de pression foncière agissant aussi bien en tant que cause, que conséquence des conflits sociaux en Côte d'Ivoire.

En Côte d'Ivoire, les conflits fonciers constituent de réels risques et menaces qui pèsent sur la cohésion nationale. Ils apparaissent comme les prolongements de la gestion par l'Etat des clivages intercommunautaires autour de la terre. L'instrumentalisation de ce type de conflits, dans un environnement politique délétère et un contexte de crise économique et sociale, a contribué à plonger le pays dans la guerre en 2002<sup>16</sup>. La crise politique nationale s'est donc greffée à la crise foncière locale. Pour cause, le passage du droit coutumier aux lois foncières, tel que prévu par la loi foncière n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, suscite des tensions dans plusieurs localités du pays.

Le conflit ivoirien (2002-2011) a exacerbé des tensions foncières anciennes engendrées par d'intenses migrations agraires, notamment dans la zone forestière restée sous contrôle gouvernemental durant la crise. La loi sur le domaine foncier votée en 1998 essaie d'apporter une réponse à ces tensions par une politique ambitieuse de sécurisation des droits coutumiers avec l'enregistrement de titres de propriété. Bloquée dans sa mise en œuvre par les crises politico-militaires qui se sont succédé depuis 1999, et confrontée à une aggravation des fractures sociales durant l'ultime phase du conflit, cette loi est-elle encore en mesure de contribuer à ramener la paix sociale tout en promouvant le développement attendu par la formalisation des droits coutumiers<sup>17</sup> ?

C'est dans ce contexte qu'est née la plateforme dont une des missions est de travailler à la promotion et à la coordination de la participation des organisations de la société civile (OSC) ivoirienne pour contribuer à une évolution constructive de la gouvernance foncière, à la protection et la sécurisation des droits fonciers des personnes en Côte d'Ivoire, tout en préservant les intérêts des générations futures.

### 2.1 Organisation, fonctionnement et gouvernance

Pour un meilleur fonctionnement, la plateforme s'est organisée à la base pour disposer de la légitimité nécessaire lui permettant d'agir en son nom. Elle s'est dotée d'instances et d'organes de fonctionnement.

<sup>16</sup> Babo A., 2010 : *Conflits fonciers, ethnicité politique et guerre en Côte d'Ivoire*. Alternatives Sud, vol. 17-2010, pp. 95-118. Alfred Babo est socio-économiste, professeur-chercheur au département d'anthropologie et de sociologie de l'université de Bouaké, Abidjan (Côte d'Ivoire), membre du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA).

<sup>17</sup> Chauveau J.-P., Colin J.-P., Bobo S., Kouamé G., Kouassi N., Koné M., octobre 2012 : *Côte d'Ivoire : La question foncière à l'épreuve de la paix*. Territoires d'Afrique, n° 4 ([https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/2023-04/010057718.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/2023-04/010057718.pdf)).

- **L'assemblée générale (AG)** est l'organe suprême de décision de la plateforme, le premier niveau de participation permettant aux membres de valider les textes fondateurs et de fonctionnement. La gestion au quotidien est confiée à un organe politique, qui oriente et met en œuvre ses programmes.
- **Le groupe de coordination stratégique (GCS)** est l'instance d'administration et de gestion de la plateforme. Il agit conformément aux pouvoirs qui lui sont propres et ceux qui lui sont délégués par l'assemblée générale. Il agit dans le strict respect des intérêts de la plateforme. Il est dirigé par un président et est composé de sept membres élus par l'assemblée générale au sein des organisations de la société civile membres de la plateforme. La présidence du groupe de coordination stratégique abrite un secrétariat technique (ST). Pour le mandat en cours, l'association Inades-Formation, en tant que membre du GCS, a été élue pour assurer la présidence de ce groupe. De ce fait et conformément aux statuts et règlements, elle abrite le secrétariat technique de la plateforme.
- **Le comité scientifique (CS)** quant à lui est composé d'experts de différents profils en lien avec le foncier (anthropologues, sociologues, juristes, économistes, géographes, etc.), membres de la plateforme ou simplement cooptés, qui partagent les valeurs, la vision et la position d'ALERTE-Foncier. Ils sont au nombre de quatre. Les membres sont choisis par le groupe de coordination stratégique et la liste est communiquée et validée par l'assemblée générale.
- **Le commissariat aux comptes** est l'organe de veille pour une meilleure redevabilité dans la gestion des ressources de la plateforme.

## 2.2 *Membership* ancré dans les territoires et évolution institutionnelle

ALERTE-Foncier a progressivement construit son assise au fil de ses activités et résultats. Cela a créé au sein de la société civile un fort niveau de légitimité et d'adhésion. La plateforme est ainsi passée de 76 membres à la création en janvier 2015, dont 45 OSC et 31 personnes physiques, à 300 membres fin décembre 2022, dont 96 OSC (58 OSC provenant de l'intérieur du pays et 38 OSC résidant à Abidjan) et 204 personnes physiques (81 personnes physiques provenant de l'intérieur et 123 résidant à Abidjan).

La plateforme a assuré son maillage territorial en mettant en place 31 points focaux dans les 31 régions administratives de la Côte d'Ivoire. La désignation des points focaux se fait selon des critères d'appartenance à la plateforme, d'engagement, de résidence territoriale, de capacités minimales d'analyse et de remontée d'informations sur les questions foncières rurales. Leur désignation est faite avec l'appui du comité scientifique et validée par le groupe de coordination stratégique mandaté par l'assemblée générale, qui entérine ces choix. Les points focaux facilitent la remontée et la redescende des préoccupations et informations de terrain, en particulier dans le cadre du dispositif de veille citoyenne sur les enjeux et conflits liés à la mise en œuvre de la loi foncière. Ils font remonter de l'information du terrain au niveau de la plateforme et la font redescendre de la plateforme vers les populations de leurs régions respectives. Ils sont aussi associés à la réalisation de certaines activités, comme les études, en fonction des besoins. Ce positionnement privilégié est encadré par un cahier des charges défini par les instances de gouvernance, notamment le groupe de coordination stratégique. Cette démarche qui favorise à la fois le partage d'informations et la mobilisation permet ainsi à la plateforme d'ancrer ses activités dans les territoires et *via* ses membres.

Pour une légitimité légale, à la demande de l'assemblée générale, un processus de formalisation (reconnaissance légale) est en cours pour que la plateforme devienne une entité légale, reconnue par les autorités ivoiriennes compétentes.

## 2.3 Le positionnement d'ALERTE-Foncier

ALERTE-Foncier se positionne comme la plateforme dédiée au foncier en Côte d'Ivoire. Elle ambitionne de faire de la société civile une force de proposition, un contrepoids permettant d'influencer les positions de l'Etat pour permettre, dans une approche inclusive, d'améliorer la gouvernance foncière.

Pour la plateforme, les communautés rurales ont la capacité d’assumer la gouvernance locale de leurs terres en relation avec l’Etat dont le rôle est d’apporter la sécurité des droits constatés. Il faut donc rechercher un cercle vertueux entre les deux pour espérer clarifier les droits sur les espaces ruraux et leurs dynamiques sociales et avancer vers une émergence qui soit aussi porteuse de cohésion sociale en travaillant à la réduction des conflits et des inégalités sociales.

Pour ce faire, la loi n° 98-750 relative au domaine foncier rural et divers textes d’application devraient créer les conditions sécurisées de jouissance de tous les droits détenus par tous les acteurs. C’est dans ce sens que plusieurs politiques foncières ont fait l’objet de prises de position par la plateforme.

À titre d’exemple, la reconnaissance du droit coutumier par cette loi constitue le point de départ de la reconnaissance des droits des populations. Cette reconnaissance ne devrait pas être juste une étape transitoire dans un processus de formalisation, comme l’Etat l’impose actuellement aux propriétaires terriens, mais pourrait donner lieu à la création d’une nouvelle catégorie juridique de droits.

Relativement à la politique de l’Etat qui fait « *obligation de morcellement du certificat foncier collectif pour aller à l’immatriculation* », la plateforme a pris une position contraire et a proposé que « *l’initiative du morcellement puisse être laissée au libre choix des entités qui détiennent des droits collectifs sur des patrimoines fonciers* ». La propriété des terres est collective (familiale, lignagère), et morceler les terres au prorata des membres du groupe impacte à coup sûr la cohésion au sein de la famille en faisant naître de nombreux conflits familiaux.

Aujourd’hui, la plateforme ALERTE-Foncier ambitionne de devenir un acteur incontournable au regard de la qualité de sa participation à toutes les actions visant la prise et l’amélioration des textes sur le foncier. En effet, 1) ses membres possèdent une expertise dans les réflexions prospectives permettant d’alimenter les débats publics et d’enrichir l’amélioration de la gouvernance foncière ; 2) ALERTE-Foncier crée un terreau favorable à l’avancée de la sécurisation foncière ; 3) elle est devenue une actrice importante d’observation et de veille citoyenne sur les réformes foncières et la mise en œuvre des projets de sécurisation foncière ; 4) et enfin elle constitue le porte-parole devenu légitime des populations dans les processus de sécurisation foncière rurale et d’amélioration de la gouvernance en Côte d’Ivoire.

Ce positionnement est le fruit d’engagements et d’un consensus construit à travers un long processus de développement d’initiatives structurantes soutenues par des partenaires comme le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre Solidaire), l’Union européenne, le Comité technique Foncier et Développement de France et l’Agence française de développement (CTFD/AFD), etc. Au-delà de ces appuis financiers, la plateforme compte sur les frais d’adhésion et les cotisations annuelles de ses membres. Il y a aussi la valorisation de la contribution en temps de travail des experts des membres de la plateforme.

## 2.4 Collaboration avec les autres acteurs de la chaîne foncière

La collaboration avec les autres acteurs se fait en fonction des intérêts et des acteurs. La collaboration se fait principalement à trois niveaux : au sein de la société civile entre plateformes, avec les acteurs étatiques et les partenaires techniques et financiers (PTF), et enfin avec les instituts de formation et les universités.

### *Au niveau de la société civile*

ALERTE-Foncier a œuvré, durant les deux années (décembre 2018 - janvier 2021) du projet « Plateforme ALERTE-Foncier : Pour une gouvernance inclusive et durable du foncier rural en Côte d’Ivoire » soutenu par l’Union européenne, à tisser des partenariats avec des plateformes intervenant dans des secteurs d’activités complémentaires dans le but de mutualiser les connaissances et les initiatives pour l’amélioration de la gouvernance du foncier rural. Pour ce faire, des conventions de partenariat ont été signées avec la Convention de la société civile ivoirienne (CSCI), l’Observatoire pour la gestion durable

des ressources naturelles (OI-REN), la Plateforme d'action nationale pour l'agriculture familiale en Côte d'Ivoire (PANAFI) et l'Observatoire pour la bonne gouvernance du secteur extractif (OBGSE). Une collaboration non formelle existe entre la Chambre nationale des rois et chefs traditionnels de Côte d'Ivoire (CNRCT).

ALERTE-Foncier a développé des collaborations avec d'autres acteurs de la société civile qui n'appartiennent pas à des plateformes. C'est le cas de plusieurs acteurs comme l'ONG Indigo qui travaille sur les questions foncières à travers un processus de dialogue inclusif et participatif. Collaborer avec tous ces acteurs est un avantage dans la mesure où, sur des sujets d'intérêt, ALERTE-Foncier fédère ces acteurs pour une lutte commune. Il faut néanmoins reconnaître la difficulté à faire en sorte que tous les acteurs regardent dans la même direction malgré leurs différences. ALERTE-Foncier collabore également avec d'autres acteurs étatiques.

#### *Au niveau des acteurs étatiques*

Dans sa vision, ALERTE-Foncier est convaincue que la pérennité des actions mises en œuvre doit passer par un ancrage institutionnel solide. Au niveau de l'Etat ivoirien, le ministère d'Etat, ministère de l'Agriculture et du Développement durable, reste l'interlocuteur privilégié à travers ses deux grandes structures que sont : la direction du Foncier rural (DFR) et l'Agence foncière rurale (AFOR). Avec l'AFOR, il existe un rapport étroit. Un cadre de dialogue officiel permet de tenir régulièrement des rencontres trimestrielles et des rencontres en fonction des questions du moment. La plateforme est régulièrement sollicitée pour donner son avis sur les réformes en cours.

La question foncière est très sensible en Côte d'Ivoire, puisque décrite comme une des causes substantielles des conflits militaro-politiques qu'a connus l'Etat ivoirien. De ce fait, ALERTE-Foncier a développé une stratégie « de partenaire », une approche « collaborative » d'influence des politiques. La plateforme a fait le choix stratégique de ne pas toujours s'opposer frontalement et avec véhémence aux orientations prises dans la réforme, mais de critiquer sa trajectoire si besoin, ou de suggérer des améliorations adossées à des résultats de travaux réalisés (études, production des données), ainsi qu'à des notes politiques soulevant des écueils et problèmes dans la mise en œuvre de la réforme foncière. La plateforme reste attachée à un lobbying et à un plaidoyer mettant en avant le dialogue avec l'Etat pour garder son écoute, tout en conservant son positionnement idéologique en matière de gouvernance foncière, ce qui la place dans une posture de dialogue permanent et de débats constructifs. Cela lui permet également de formuler des propositions ou de préconiser des alternatives à ce que propose l'Etat ou les décideurs. Ainsi, la plateforme travaille aussi en lien avec les préoccupations de l'Etat quand celles-ci coïncident avec les siennes, qui visent la cohésion sociale et la paix. L'enjeu de sensibiliser et d'informer les organisations locales et, à travers elles, les populations sur les territoires est également la clef pour les aider à mieux comprendre les processus en cours, à être capables de s'imposer et de poser aux partenaires de bonnes questions, de leur fournir l'opportunité d'exprimer leurs craintes et d'éventuelles oppositions, et de faciliter leur organisation pour défendre leurs différents droits.

Enfin, les liens et alliances avec les bailleurs de fonds constituent des moyens stratégiques pour la plateforme de peser dans les débats. Les notes politiques et prises de position qui sont partagées avec eux leur permettent, lorsqu'ils sont convaincus de leur bien-fondé, de faire une certaine « pression » sur les décideurs étatiques pour la prise en compte des propositions et positions de la plateforme.

Des rapports étroits sont entretenus avec d'autres ministères dont les actions sont connexes au foncier. Il s'agit en particulier du ministère des Eaux et Forêts, du ministère de l'Urbanisme et de la Construction, du ministère des Mines, etc. Les assises nationales sur le foncier qui sont organisées chaque année, par la plateforme, enregistrent la participation de tous ces acteurs stratégiques.

#### *Avec les instituts de formation et les universités*

Par le truchement d'Inades-Formation qui assure la présidence de la plateforme, ALERTE-Foncier a un mémorandum d'accord avec l'université Alassane Ouattara de Bouaké, spécifiquement le laboratoire juridique du foncier et la faculté de droit qui abrite un master en droit foncier et politique agricole. La fiabilité des données exploitées est l'un des piliers fondamentaux de la viabilité du système de plaidoyer. Pour mieux défendre sa pensée idéologique sur le foncier et se faire entendre, la plateforme a besoin de personnes qualifiées à tous les niveaux pour des informations plus objectives ou basées sur l'empirie. Et les instituts de formation et les universités en regorgent. La plateforme développe à cet effet avec ces institutions une approche collaborative délibérée pour analyser, échanger et collecter des données avec leur concours.

Aussi, dans la mise en œuvre de ces partenariats, les autorités publiques sont-elles invitées autant que possible à prendre part aux différentes actions et activités que la plateforme ALERTE-Foncier organise. Cela permet d'avoir des informations sur la réalité du travail en cours dans les instances publiques.

#### *Avec les médias*

Un pool de dix médias (presse écrite et audiovisuelle) ont été choisis sur la base de leur implication dans la diffusion de la thématique du foncier. Après un renforcement des capacités sur le cadre juridique institutionnel et les apports de la plateforme à l'amélioration de la gouvernance foncière en Côte d'Ivoire, ces médias sont devenus des partenaires pour relayer le travail de la plateforme.

Ces différentes collaborations sont des leviers à actionner pour permettre la facilitation du travail de plaidoyer de la plateforme

### **3. CHANTIERS EN COURS ET PREMIERS ENSEIGNEMENTS**

#### **3.1 Les principaux chantiers en cours**

Pour mettre en œuvre sa vision et concrétiser sa mission, ALERTE-Foncier s'est fixé quatre axes de travail. Ces axes sont périodiquement révisés, soit parce que les objectifs de plaidoyer sont atteints, dépassés, ou se trouvent dans l'impasse (pas de changement possible), soit à cause de l'émergence d'autres urgences.

#### *Le partage d'expériences, l'information et la formation de ses membres et du grand public*

À travers le partage d'expériences, l'information et la formation sur la problématique foncière en général et la sécurisation foncière en Côte d'Ivoire en particulier, les membres d'ALERTE-Foncier sont instruits des connaissances nécessaires pour dialoguer avec les décideurs et sensibiliser le grand public sur les enjeux fonciers dans le pays. Dans cette logique, ALERTE-Foncier s'est investie dans :

- Les activités de production et de diffusion de connaissances (études, suivi citoyen, etc.), de mise à disposition de ces connaissances (bibliothèque, supports de communication et travail avec les médias) :
  - la mise en place d'une bibliothèque numérique et un travail soutenu d'identification, de veille sur l'information, de collecte et de mise en ligne des publications/documents sur le foncier en Côte d'Ivoire (documents de politique, documents de cadre juridique institutionnel et opérationnel, rapports d'études, documents de prise de position et notes politiques) et les informations foncières d'autres pays (<http://www.alertefoncier.org/accueil>) ;
  - la conduite d'études et de recherches sur la gouvernance foncière, en vue d'éclairer l'action, de produire des idées innovantes et de faire des propositions ;

- la production et la diffusion de supports de communication grand public (spots radio, calendriers et autres gadgets) sur les enjeux fonciers en Côte d’Ivoire.
- Des activités de mise en débat (conférences-débats, assises, rencontres avec d’autres acteurs) :
  - la participation et la présentation de communications dans des conférences et ateliers organisés par des partenaires aux niveaux national et international ;
  - l’instauration d’assises nationales sur le foncier, de conférences publiques et l’organisation d’ateliers d’information et de formation qui portent sur des thèmes d’actualité. La spécificité de ces assises et conférences reste de communiquer et faire témoigner à la même table tous les acteurs de la chaîne foncière, notamment des experts, des agents étatiques en charge du foncier et les populations locales.
- Des activités de formation et de renforcement des capacités.

#### *Le renforcement du dynamisme, de la représentativité et de la légitimité de la plateforme*

Il s’agit du renforcement institutionnel de la plateforme pour lui permettre d’asseoir sa légitimité. Cela permet aux populations et à la société civile dans sa globalité de reconnaître la plateforme comme une véritable tribune d’expression de leurs préoccupations auprès des décideurs. Par cela, ALERTE-Foncier se veut le véritable interlocuteur et la « voix des sans voix » pour améliorer les conditions de vie des populations.

En outre, il s’agit de l’élargissement de la base à travers une large adhésion pour constituer une véritable force de plaidoyer, capable de mettre une pression significative sur les décideurs, tant au niveau local qu’au niveau national. Les adhérents sont des organisations ou individus qui se préoccupent des problèmes de gouvernance foncière dans leurs milieux et qui estiment que l’appartenance à ALERTE-Foncier est une opportunité de se faire entendre. Cette adhésion fait suite aux échos des activités de la plateforme ou des sensibilisations lors des différentes activités. L’adhésion suit un processus qui passe par la formulation d’une demande en remplissant une fiche d’adhésion, recueillie par le secrétariat technique qui l’achemine au groupe de coordination stratégique. Celui-ci procède aux vérifications nécessaires et fait une première validation qui sera soit entérinée, soit récusée par l’assemblée générale. Il s’agit enfin de nouer des alliances et de travailler avec d’autres institutions et plateformes au niveau national, qui s’intéressent à la question foncière pour une synergie d’action (CNRCT, CSCI, PANAFICI, OI-REN, OBGSE<sup>18</sup>, etc.).

#### *Le suivi citoyen des actions pilotées par les acteurs étatiques*

Le suivi citoyen dans le cadre de cette stratégie est complémentaire des études menées par des experts et des chercheurs. Il n’est pas une évaluation au sens strict, mais permet de faire remonter des informations rapidement et de construire des données quantitatives sur un certain nombre de points pour une meilleure orientation ou prise de décision.

À travers le suivi des actions étatiques appuyées par les PTF, ALERTE-Foncier cherche à s’assurer que les choix faits dans les programmes et projets prennent effectivement en compte les préoccupations des populations, concernant l’amélioration du cadre juridique, institutionnel et opérationnel de sécurisation foncière. Il s’agit en outre de s’assurer que les intentions de départ deviennent réalité, de veiller à déceler les éventuels écarts et de faire des propositions d’amélioration : c’est le contrôle/suivi citoyen de l’action publique. Il constitue un processus qui exige la mise en œuvre des mécanismes nécessaires pour que les citoyens puissent avoir accès aux informations/données liées à la gestion des projets de développement. Il renvoie au pouvoir et à la capacité qui sont donnés aux citoyens de demander aux agents des services

---

<sup>18</sup> Il s’agit respectivement de la Chambre nationale des rois et chefs traditionnels de Côte d’Ivoire (CNRCT), la Convention de la société civile ivoirienne (CSCI), la Plateforme d’action nationale pour l’agriculture familiale en Côte d’Ivoire (PANAFICI), l’Observatoire ivoirien pour la gestion durable des ressources naturelles (OI-REN) et l’Observatoire pour la bonne gouvernance du secteur extractif en Côte d’Ivoire (OBGSE).

publics (y compris les élus locaux) de rendre des comptes sur leurs actions et l'utilisation des fonds publics. Le suivi citoyen est utilisé ici comme un outil d'aide à la bonne gouvernance, et renvoie à la participation, la responsabilité sociale et la redevabilité.

La plateforme est actuellement engagée sur le suivi citoyen du Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale (PAMOFOR) financé par la Banque mondiale à hauteur de 27,4 milliards FCFA pour cinq ans (2018-2022), dont l'objectif est de renforcer les capacités et les institutions nécessaires pour soutenir la mise en œuvre du programme national de sécurité foncière rurale et pour enregistrer les droits fonciers coutumiers dans les zones sélectionnées.

Les résultats sont plus destinés aux décideurs surtout les promoteurs du projet objet de suivi. Les résultats de ce suivi vont permettre à ALERTE-Foncier de faire un plaidoyer sur la redevabilité et les impacts réels de ce projet sur les populations en termes de sécurité foncière, de cohésion sociale et de paix.

Dans le cadre de ce plaidoyer, seront alors organisées des rencontres pour présenter les résultats à ces autorités et aux partenaires techniques et financiers (Banque mondiale) bien avant la publication officielle. Cela fait partie d'une première étape du plaidoyer à mener autour des résultats et recommandations.

Le plaidoyer est mené par le comité de plaidoyer mis en place par la plateforme suivant une stratégie de plaidoyer développée par la plateforme. Pour l'effectivité du plaidoyer sur le terrain, le groupe de coordination stratégique d'ALERTE-Foncier a mis en place, sur recommandation de l'assemblée générale, un comité de plaidoyer dont le rôle spécifique est de faire le lobbying auprès des décideurs pour présenter les positions et propositions de la plateforme. C'est le cas des nouveaux décrets sur la contractualisation et la procédure de constatation des terres sans maître. Le groupe de coordination a préparé les documents techniques *via* le secrétariat technique afin de permettre au comité de plaidoyer de défendre les positions validées.

L'objectif du suivi réalisé par la plateforme est de favoriser une meilleure implication de la société civile, des détenteurs de droits coutumiers et des populations rurales dans l'atteinte satisfaisante des résultats du PAMOFOR. En s'engageant, la société civile attend la garantie des droits fonciers des communautés à travers le projet de sécurisation foncière mis en œuvre par l'Etat, et la gestion efficace et efficiente des conflits fonciers afin d'améliorer leurs conditions de vie.

Les résultats de ce suivi seront présentés aux décideurs par le comité de plaidoyer.

Le suivi citoyen est régi par les principes de participation et d'inclusion afin de recueillir auprès de toutes les parties prenantes toutes les données nécessaires à la détermination de la situation de départ (état des lieux) et à l'appréciation de la capacité à atteindre les résultats escomptés. La plateforme a stratifié la procédure en plusieurs étapes :

- **Elaboration du dispositif de suivi** : il sert de boussole à l'ensemble des acteurs intervenant dans la conduite de cette activité. Il décrit comment va se faire le suivi, les acteurs et leurs rôles, les indicateurs du suivi citoyen, le circuit de l'information, les outils de collecte et de gestion.
  - L'échantillonnage doit être raisonné de manière à :
    - jouer des complémentarités et des passerelles avec les études (étude sur les concurrences normatives et étude sur les logiques communautaires face à la sécurisation) qui seront réalisées ;
    - éviter l'écueil du suivi-évaluation ;
    - documenter et faire remonter les risques et points de vigilance dans la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1998 auprès des décideurs. Ce dispositif fera l'objet de



validation en réunion du groupe de coordination stratégique et sera appuyé par un membre du CTFD.

- L'échantillonnage se fait sur la base d'un sondage du fichier des localités d'intervention du PAMOFOR établi par l'AFOR (678 villages), le choix se fonde sur la méthode des quotas qui a permis de retenir 72 villages à ce stade. Ce choix est également justifié par les difficultés d'ordre financier et de ressources humaines pour couvrir plus de territoires. Sont soulignés comme avantages de cette méthode, la facilité de mise en œuvre et le coût faible des opérations.
- Comme méthode de détermination de l'échantillon :
  - étape 1 : calcul de la taille de l'échantillon des différentes phases du projet ;
  - étape 2 : calcul du nombre de villages par région (taille de l'échantillon divisée par le nombre de régions) ;
  - étape 3 : choix du nombre de villages par sous-préfecture en tenant compte de sa taille ;
  - étape 4 : tirage aléatoire simple pour choisir le nom des villages du suivi citoyen.
- **Mission de prise de contact et de recueil des premières informations :**
  - Elle vise trois objectifs principaux, notamment 1) informer les entités qui seront impliquées dans la mise en œuvre de l'activité du suivi citoyen, 2) prendre contact avec les différentes entités du terrain que nous aurons à rencontrer dans le cadre de la mise en œuvre du suivi du PAMOFOR afin de les informer et de partager avec elles tout l'intérêt qu'elles ont à adhérer et à participer pleinement à cette activité, 3) et recueillir quelques informations du terrain dans le but d'avoir un aperçu global de la situation sur le terrain et des premières perceptions des communautés vis-à-vis des projets à suivre.
- **Recueil des données :** il est fait à travers deux méthodes.
  - La prise de contact permet d'introduire les enquêteurs auprès des populations. Elle favorise la mise en relation et le recueil de données.
  - Le recueil des données, quant à lui, se fait à travers des :
    - entretiens individuels semi-directifs : pour les autorités administratives, les services administratifs en charge de la mise en œuvre du PAMOFOR, les autorités villageoises, les OP et l'AFOR ;
    - focus groups : pour les autorités coutumières et pour les individus, cibles directes du PAMOFOR ;
    - le recueil se fait également à travers un outil collaboratif KoboToolbox (un logiciel gratuit et en accès ouvert pour la localisation et la collecte de données descriptives). Cet outil a été installé sur les smartphones des points focaux/enquêteurs. Cette approche permet au secrétariat technique d'avoir en temps réel les résultats des entretiens. C'est un moyen de vérification et de suivi ;
  - Pour un recueil de qualité, les points focaux ont vu leurs capacités renforcées en leur donnant les techniques et outils nécessaires pour un recueil d'informations pertinent sur le terrain. Le recueil s'étend sur une période de quatre à cinq mois. Il est également organisé des missions de suivi sous forme de mini ateliers de synthèse et d'analyse de données collectées.
  - Le recueil est réalisé par les points focaux qui sont au nombre de quatre par région. Le point focal est une organisation membre de la plateforme et non une personne physique.
- **Analyse des données :**
  - Après l'analyse des données, des mini ateliers seront organisés. La mise en débat va permettre de valider la proposition de synthèse qui a été rédigée. Elle va continuer au cours des autres ateliers et rencontres avec la participation de tous les acteurs nationaux de la chaîne foncière rurale.

- **Ateliers de synthèse et de présentation des résultats :**

- A la fin du processus de suivi, une présentation des résultats sera faite lors des conférences-débats d'ALERTE-Foncier aux membres de la plateforme pour qu'ils puissent s'approprier les résultats de ce suivi, de sorte que les prises de position qui en ressortent soient transmises lors des assises nationales du foncier. A cet atelier seront conviés les acteurs essentiels de la chaîne foncière rurale.

- **Les acteurs et cibles :**

- Les acteurs essentiels à ce suivi restent les points focaux (31 dans 31 régions administratives de Côte d'Ivoire). Dans le cadre d'ALERTE-Foncier, un point focal régional est une organisation de la société civile ivoirienne qui promeut et défend activement la gouvernance foncière rurale et d'autres thématiques connexes au plan régional et national. C'est un observateur citoyen et défenseur des droits des communautés sur leurs terres. Un cahier des charges a été validé et prend en compte les points suivants :
  - la représentation de la plateforme dans chaque région administrative ;
  - le suivi et la participation à la réalisation des études ;
  - le suivi citoyen des projets et des questions préoccupantes sur la gestion foncière ;
  - la veille sur les réformes du dispositif de sécurisation foncière et leur mise en œuvre dans les régions ;
  - la participation à d'autres activités ;
  - le briefing périodique de l'observation de la gouvernance du foncier rural auprès du groupe de coordination stratégique national.
- Les cibles sont :
  - l'Agence foncière rurale (AFOR) (structures décentralisées), directions régionales et départementales de l'Agriculture ;
  - le corps préfectoral ;
  - les services en charge de la mise en œuvre du PAMOFOR ;
  - les bénéficiaires directs du projet (autorités coutumières, membres des comités villageois de gestion du foncier rural, villages limitrophes pour les délimitations des territoires villageois) ;
  - les populations (jeunes, femmes) ;
  - les organisations de la société civile (organisations d'appui aux communautés rurales, etc.) ;
  - le corps judiciaire dans les zones ;
  - les entreprises privées bénéficiaires du PAMOFOR ;
  - les organisations paysannes, etc.

*Le lobbying et le plaidoyer : monitoring des réformes, prise de position et formulation de contre-propositions*

Les premiers axes de travail servent en principe à la préparation du dialogue politique avec les décideurs et autres cibles pour l'identification des préoccupations/propositions à soumettre pour discussion, débat et pour éventuellement être prises en compte. C'est le point d'orgue de l'activité de plaidoyer. Le monitoring des réformes permet de suivre la prise en compte des propositions faites par ALERTE-Foncier, des nouveaux éléments introduits dans les dispositifs de sécurisation foncière et les nouvelles préoccupations que cela soulève.

Pour ALERTE-Foncier, le plaidoyer part de la production de données au lobbying ou aux campagnes pour la prise en compte de ses positions et propositions. Pour la production de données, la plateforme conduit régulièrement des études d'une part et organise des espaces de débats contradictoires (les assises nationales sur le foncier, les conférences-débats, la veille citoyenne) afin de forger ses positions,

recommandations et propositions qui sont consignées dans des notes politiques à adresser aux décideurs.

Les études en cours portent sur les thématiques suivantes :

- étude sur les évolutions de la filière riz avec l'introduction de la contractualisation entre les OP et la Société des Commodités de Côte d'Ivoire (SOCOMCI) ;
- articulation entre les modèles agricoles productivistes et la répartition du foncier dans la région du Bélier, à partir de l'étude de l'agropole ;
- concurrences normatives constitutives de blocages dans la mise en œuvre de la loi de 1998 et clarification du champ de compétences de la loi avec les autres codes et cadres régissant le foncier ;
- stratégies et logiques communautaires face au processus de sécurisation foncière.

Les assises et les forums ont porté sur les thèmes suivants :

- l'extrémisme violent et l'exploitation des terres ;
- l'exploitation minière et le domaine foncier rural ;
- la contribution de la société civile à la sécurisation foncière en Côte d'Ivoire.

La plateforme s'est investie sur plusieurs chantiers, notamment :

- les dispositions de la loi foncière de 1998, qui fixent un délai de dix ans aux occupants de terres rurales et aux propriétaires coutumiers pour faire constater l'exercice de leurs droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier ;
- les coûts (frais) prohibitifs pour l'établissement du certificat foncier qui excluraient du processus de sécurisation foncière tous ceux qui n'ont pas les moyens pour y faire face ;
- la portée juridique du certificat foncier et l'obligation d'aller à l'immatriculation dans un délai de trois ans, qui paraît exclure la possibilité d'une immatriculation collective ;
- les risques que comportent les dispositions pour l'immatriculation des terres rurales qui nécessitent l'individualisation du titre, ce qui exige un morcellement des parcelles familiales et peut entraîner des conflits ;
- le flou concernant les dispositifs locaux de gouvernance foncière (conventions locales de gouvernance foncière) comme moyen de sécurisation foncière rurale et de gestion durable des ressources naturelles, ainsi que le rôle des chefs coutumiers et traditionnels dans la gestion de la terre au plan local ;
- la mise en cohérence du cadre juridique de sécurisation foncière – la Constitution, la loi foncière de 1998 (telle que modifiée par les lois du 14 août 2004 et du 13 septembre 2013) et ses textes d'application (au moins 19 décrets et arrêtés), la déclaration de politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire et l'ensemble des textes juridiques ayant des implications dans la gestion du domaine foncier rural ;
- la conduite des opérations techniques de délimitation, d'enregistrement et de délivrance des actes fonciers – la fixation d'un barème officiel pour les interventions (de l'administration, des opérateurs techniques et des organes locaux de gestion foncière rurale), la simplification des procédures de délimitation des territoires villageois et de délivrance du certificat foncier ;
- la redevabilité à travers le suivi citoyen du PAFR et du PAMOFOR ;
- l'accaparement des terres et la persistance des conflits fonciers de diverses origines.

### 3.2 Bilan, enseignements et défis

#### *Vers la structuration d'une vision commune sur le foncier portée par les membres d'ALERTE-Foncier*

La plateforme ALERTE-Foncier se veut une force de proposition diversement constituée et ayant en commun la même vision. Cette construction nécessite le renforcement de la mobilisation sociale et de la légitimité. La plateforme connaît une forte adhésion (de 76 membres fin 2018, la plateforme est passée officiellement à 300 membres fin 2022). Les demandes d'adhésion à la plateforme ALERTE-Foncier sont multidisciplinaires. En plus de cette mobilisation, ALERTE-Foncier, à travers un processus inclusif de la base vers les organes de direction, a désigné des points focaux qui représentent la plateforme au niveau de chaque région administrative. Avec un cahier des charges bien défini, les points focaux dans ces territoires facilitent la descente et la remontée d'informations entre la plateforme et les populations dont elle défend les droits. Cette organisation à différentes échelles permet à tous les acteurs de participer aux diverses activités de la plateforme, notamment aux débats à différentes échelles qui permettent de construire un positionnement commun sur des sujets de préoccupation générale.

Les membres de la plateforme proviennent d'horizons divers, ont des profils très variés, et n'ont pas la même expérience et la même compétence sur le foncier. Pour construire une vision commune portée par tous les membres, la plateforme s'inscrit dans une dynamique de compréhension et d'appropriation de la problématique par tous. Le sujet est porté par des spécialistes dont les analyses informent les membres et leur permettent de se l'approprier. Ce qui permet à tous de construire progressivement une vision commune du sujet. Par cela, les membres se sentent concernés et engagés dans un plaidoyer commun.

Enfin, la construction de la vision commune se fait par la sensibilité des médias et leur implication dans la communication sur les actions et positions de la plateforme sur les problèmes de gouvernance foncière. Face à ce défi de taille, la plateforme a coopté un pool de journalistes de dix médias différents dont les capacités ont été renforcées pour accompagner la diffusion des actions de la plateforme ALERTE-Foncier.

Cette initiative de cohésion du groupe n'est naturellement pas sans enjeux et défis énormes d'organisation, de fonctionnement et d'animation de la plateforme aux différentes échelles. Comment animer des réflexions thématiques qui alimentent les réflexions des membres sur différents sujets et créer un débat contradictoire ? Comment mettre en place une animation et un fonctionnement plus collégiaux pour pérenniser la capacité d'action collective en identifiant de nouvelles sources de financement ?

#### *Impacts et défis de l'action collective sur les politiques publiques*

L'approche collégiale ou collective a permis à la plateforme d'aboutir à des avancées sur l'amélioration du cadre institutionnel de la gouvernance foncière rurale en Côte d'Ivoire.

Après plusieurs analyses guidées par des études, dont « Les entraves à la mise en œuvre de la loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire » réalisée par Inades-Formation (2014-2015), la plateforme s'est engagée dans une campagne de plaidoyer afin de contribuer à l'amélioration du cadre juridique et institutionnel. Avec les notes politiques validées en son sein, elle a pu faire le lobbying auprès des acteurs clés comme le ministère en charge de la sécurisation, la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, les ministères, et les partenaires techniques et financiers (Banque mondiale, Union européenne, AFD, FAO, PNUD, etc.).

Au nombre de ses propositions, celle du « *renforcement de la coordination du processus de sécurisation du foncier rural, par la mise en place d'une Haute Autorité sur le foncier rural. Cette structure étatique devra être placée, soit sous la tutelle de la primature, soit sous celle du ministère de l'Agriculture, avec cependant une certaine autonomie* », a eu des échos favorables auprès de l'Etat. Le ministère en charge

de l'agriculture a associé la plateforme au projet de décret pour dessiner les contours de fonctionnement et d'action de l'AFOR qui est née en 2016 (décret n° 2016-590 du 3 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence foncière rurale dénommée AFOR). L'Etat a accepté la proposition de la plateforme d'introduire dans les attributions de l'AFOR la question de la veille du marché foncier rural.

Sur la base des propositions de la plateforme et d'autres acteurs de la société civile, l'AFOR a accepté d'introduire dans sa nouvelle approche l'idée de clarification préalable des droits au niveau des communautés afin de lever les doutes, informer et sensibiliser pour une meilleure sécurisation foncière.

Sur le même cadre juridique et institutionnel de la gouvernance foncière rurale en Côte d'Ivoire, la plateforme a rédigé des notes de politique portant sur les points suivants, dont certains ont été pris en compte à la dernière modification de la loi intervenue en octobre 2019 :

- La mise en cohérence du cadre juridique de sécurisation foncière – la Constitution, la loi foncière de 1998 (telle que modifiée par les lois du 14 août 2004 et du 13 septembre 2013) et ses textes d'application (au moins 19 décrets et arrêtés), la déclaration de politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire et l'ensemble de textes juridiques ayant des implications dans la gestion du domaine foncier rural. La loi a longtemps été décriée par ALERTE-Foncier ; l'Etat s'est enfin résolu à accepter qu'elle recèle des imperfections et que des concurrences normatives avec les autres textes restent constitutives des facteurs de blocage de sa mise en œuvre. La plateforme a participé à toutes les étapes et a émis des idées dont certaines ont été prises en compte.
- La portée juridique du certificat foncier prête à confusion, il était présenté tantôt comme un document de propriété avec l'obligation d'aller à l'immatriculation dans un délai de trois ans, ce qui paraît exclure la possibilité d'une immatriculation collective. La modification précise que le certificat foncier est un acte administratif transitoire constatant l'existence de droits coutumiers, une première étape avant l'immatriculation des terres rurales.
- Les dispositions de la loi foncière de 1998 fixent un délai de dix ans aux occupants de terres rurales et aux propriétaires coutumiers pour faire constater l'exercice de leurs droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier. Certes le délai demeure, mais l'AFOR a été convaincue que ce délai ne tiendra pas au regard des résultats (moins de 2 % des terres sécurisées en fin 2021), le délai de dix ans sera reconduit. Cependant, la période de publicité a été réduite à un mois dans le cadre de la procédure de délivrance du certificat foncier, pour aller vite.
- Les coûts (frais) prohibitifs pour l'établissement du certificat foncier excluraient du processus de sécurisation foncière tous ceux qui n'ont pas les moyens pour y faire face. Sur cet aspect, l'AFOR a engagé des échanges avec l'ordre des géomètres-experts pour la réduction des coûts de leurs expertises. Le projet PAMOFOR en expérimentation se propose de remédier aux freins liés aux coûts.

D'autres points essentiels ont fait l'objet de plaidoyers, notamment la contractualisation et l'enchâssement social des organes locaux de sécurisation foncière. Les organes locaux de sécurisation foncière doivent prendre en compte les réalités socio-anthropologiques des communautés locales. Les comités villageois de gestion du foncier rural (CVGFR) doivent intégrer toutes les couches sociales, y compris les non-autochtones et les femmes, dans leur gestion.

Malgré toutes ces avancées, certains débats sur le fonctionnement de la plateforme et sur les réformes foncières restent d'actualité et ALERTE-Foncier continue d'y travailler pour trouver des solutions.

Pour la sécurisation foncière, il s'agit de :

- L'adoption de la stratégie nationale de sécurisation foncière rurale et du programme national de sécurisation foncière rurale.

- Les thématiques de « l'exploitation minière et le domaine foncier rural » et « l'extrémisme violent et l'exploitation des terres », objets des assises nationales sur le foncier, qui ont été organisées par ALERTE-Foncier et dont les recommandations font l'objet d'actions de plaidoyer en cours.
- La redevabilité, le suivi citoyen des projets PAFR et PAMOFOR.
- La question des agropoles dans le contexte de sécurité alimentaire en lien avec les droits fonciers des communautés et la contractualisation foncière rurale des terres objets de ces projets d'envergure.
- La mise sur pied d'un fonds spécial de sécurisation foncière d'une part et d'une approche généralisée d'autre part afin d'éviter la rupture d'égalité entre détenteurs de droits, induite par le projet PAMOFOR. Ce projet est exécuté dans six régions administratives sur les trente et une que compte la Côte d'Ivoire. Pendant que ce projet garantit la gratuité dans ses régions de mise en œuvre, il est demandé aux détenteurs de droits coutumiers des autres régions de financer chèrement la sécurisation (certificat et titre fonciers) de leurs biens fonciers ruraux.
- La prise en compte des mécanismes endogènes de gouvernance foncière dans les dispositifs envisagés de certification nationale des terres. La recherche-action reste un mode de fonctionnement de la plateforme. Comment mieux capitaliser les expériences des membres qui recherchent des solutions alternatives ou additionnelles, pour alimenter le processus de sécurisation foncière afin de réduire ou de trouver des solutions aux difficultés de mise en œuvre de la politique foncière rurale ?
- Le statut des femmes. Comment faire en sorte que les droits fonciers ruraux des femmes soient systématiquement connus et reconnus dans la gouvernance foncière ?
- Le maintien et le bon fonctionnement du cadre de dialogue politique. Comment préserver de bons rapports avec l'Etat, garder une qualité de dialogue, tout en en reversant dans les débats les sujets qui « fâchent » ?

Pour le fonctionnement et l'animation de la plateforme, il s'agit de :

- La mise en place d'un observatoire citoyen.
- La construction d'une vision partagée sur les questions foncières. Comment continuer à faire parler la société civile d'une seule voix ? Ce défi majeur est alimenté par des courants divers qui sont normaux dans tout groupe, ou toute coalition. Comme piste de solution, l'animation des débats à toutes les échelles pour construire la position commune et fédérer tous les acteurs, le mode de gestion inclusive et le fonctionnement régulier des organes font que ces courants contradictoires nourrissent les dynamiques positives internes.
- La prise en charge financière des membres. La plateforme a étendu son maillage au niveau national et est représentée dans toutes les régions du pays. Cela demande des ressources financières pour les différentes activités, rencontres et pour le fonctionnement régulier et démocratique des organes. La hausse du *membership* soulève des défis quant à l'animation, à la gestion et à la prise en charge financière des membres lors des activités de la plateforme. Ces défis résident en leur participation effective aux activités de la plateforme qui, pour la plupart, se tiennent à Abidjan. Autrement dit, comment assurer la participation continue et constante des membres (d'Abidjan et de l'intérieur) aux activités de la plateforme dans un environnement de restriction budgétaire ? Le choix de membres déjà actifs par eux-mêmes sur le foncier et disposant de ressources propres pour conduire des activités sur le sujet pourrait constituer l'une des solutions pour leur permettre de prendre en charge ces coûts.
- La sensibilisation des membres à intégrer davantage dans leurs projets spécifiques et dans leurs zones d'action au moins certains volets du plan d'action commun « ALERTE-Foncier », y compris la participation aux rencontres ALERTE-Foncier.
- Le financement des activités de la plateforme. Conformément aux statuts et règlements intérieurs, la plateforme se finance grâce aux cotisations annuelles (10 000 FCFA). Le paiement est irrégulier et ne

permet pas à la plateforme de bien fonctionner. Elle ne doit compter que sur les apports des partenaires financiers et techniques. Comment autonomiser la plateforme ? Le financement reste un défi de taille pendant que les cotisations des membres ne sont pas effectives. Il se pose également la question de la prise en charge des membres avec leur augmentation. Une réflexion est en cours sur les modalités de participation financière des organisations membres, et leur responsabilisation dans leurs régions d'intervention.

- La production de données fiables à travers la réalisation d'études de qualité et l'animation des réflexions stratégiques pour produire des connaissances contributives aux réformes. Et l'organisation annuelle des assises nationales sur un sujet de gouvernance foncière pour ouvrir des débats intéressants et nourris sur le foncier en Côte d'Ivoire, compte tenu des moyens que cela demande et de la nécessité de faire participer financièrement les partenaires locaux pour la prise en charge de ces frais.
- Le renforcement des capacités des points focaux et de l'ancrage territorial de la plateforme dans toutes les régions de la Côte d'Ivoire.
- La construction d'une veille citoyenne sur les dynamiques foncières et la mise en œuvre des réformes de l'Etat, et notamment la veille sur le PAMOFOR, les études, etc., et le rôle joué par les points focaux dans ce processus.

Enfin, les actions communes de la plateforme et de ses alliés ont modifié ses rapports à l'Etat. Au fil des résultats, les autorités publiques et les partenaires techniques et financiers perçoivent peu à peu ALERTE-Foncier comme un partenaire fiable, utile et incontournable pour des échanges d'idées, de stratégies, afin de faire avancer les enjeux de la gouvernance foncière en Côte d'Ivoire. En effet, ALERTE-Foncier est toujours sollicitée par les autorités publiques, les PTF et les OSC, à plusieurs reprises, pour participer à des activités en lien avec la problématique foncière rurale.

La principale leçon est qu'aucune réforme inclusive n'est possible sans l'esprit d'ouverture des autorités étatiques. L'approche de plaidoyer soft et la qualité du travail de la plateforme permettent de créer un cadre de dialogue politique multi-acteurs. Toutefois, un plan B doit être envisagé quand le dialogue ne fonctionne pas comme il le faudrait. Cela justifie l'enjeu d'être nombreux pour créer un mouvement, un bruit, être plus forts. Par exemple, en cas de caravane, de pétitions, il faut avoir des parties prenantes qui aient la capacité de se mobiliser. Cette approche de collaboration permet de réaliser aisément le suivi citoyen et de parler aisément des sujets délicats. Cependant, cette approche ne favorise pas toujours la plateforme qui a besoin d'organiser par moment des actions de contestation pour faire plier l'Etat sur certaines politiques foncières inéquitables. La plateforme intensifie ses actions et approches au fil du temps et organise des rencontres avec d'autres acteurs internationaux.

#### **4. CONCLUSION**

La construction d'une plateforme nationale comme ALERTE-Foncier n'est ni linéaire, ni sans contraintes. L'engagement des membres reste le socle de cet édifice. Et c'est sa base qui lui apporte sa légitimité afin que sa mission de contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière devienne une réalité. Cela exige de la plateforme des qualités lui permettant d'animer le cadre de dialogue politique pour faire avancer les réformes utiles et nécessaires. ALERTE-Foncier s'inscrit dans cette voie.

Bien que les enjeux ne soient pas forcément les mêmes, les relations avec l'Etat à travers ses structures spécialisées ont atteint un bon niveau de coopération. Ces structures reconnaissent la contribution d'ALERTE-Foncier. La plateforme est reconnue comme un acteur majeur et est systématiquement invitée à se prononcer sur tous les débats portant sur l'amélioration de la gouvernance foncière en Côte d'Ivoire.

Néanmoins de grands défis attendent la plateforme dont l'essentiel porte sur :

- la construction et l'animation d'une plateforme solide, légale et légitime qui porte les positions et propositions de la base face à l'Etat ;
- la contribution de la plateforme à la construction des bases d'un contre-pouvoir face à l'Etat sur les questions foncières de manière que la gouvernance foncière soit porteuse de cohésion sociale et de paix ;
- la conduite avec succès des opérations de suivi citoyen des processus de mise en œuvre des réformes, pour alimenter les débats de politiques publiques.

Enfin, en apprenant des expériences des autres plateformes en Afrique et en renforçant la solidarité et la synergie interne avec les partenaires, en valorisant les compétences locales, les défis majeurs finiront par trouver des solutions efficaces. C'est aussi de cette façon que l'on pourra agir en posant des pas solides vers une gouvernance foncière inclusive en Côte d'Ivoire.





## RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 16

# Observatoires fonciers : entre ancrages institutionnels et initiatives de veille citoyenne, quelles postures et quelles fonctions ?

### **L'Observatoire du foncier à Madagascar : trajectoire et enseignements**

Perrine Burnod et Quentin Grislain, Cirad – Madagascar

### **Expérience de la plateforme Alerte Foncier en Côte d'Ivoire dans la contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière**

Stéphane Loroux, Inades Formation – Côte d'Ivoire

### **Expérience du Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS) et de son Observatoire National de la Gouvernance Foncière au Sénégal (ONGF)**

Alpha Ba, Université de Thiès et Mamadou Fall, IED Afrique – Sénégal